



**Universidade de Brasília/UnB  
Instituto de Ciências Humanas/IH  
Departamento de Serviço Social/SER**

**NAYARA REZENDE AMARAL**

**De que Vigilância estamos falando?  
O “estado da arte” da Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência  
Social de 2004 a 2014 no âmbito federal.**

**Brasília, julho de 2014**

**NAYARA REZENDE AMARAL**

**De que Vigilância estamos falando?**

**O “estado da arte” da Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social de 2004 a 2014 no âmbito federal.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado ao Departamento de Serviço Social – SER do Instituto de Ciências Humanas - IH na Universidade de Brasília – UnB, como requisito parcial de obtenção de título de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação da Professora Ms. Priscilla Maia.

**Brasília, julho de 2014**

NAYARA REZENDE AMARAL

**De que Vigilância estamos falando?**

**O “estado da arte” da Vigilância Socioassistencial na Política de Assistência Social de 2004 a 2014 no âmbito federal.**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/ 2014

**BANCA EXAMINADORA:**

Prof. Ms. Priscilla Maia de Andrade - Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília

(Professora Orientadora)

Profª Drª Dirce Harue Uero Koga

(Examinador Externo)

Profª Drª. Maria Lúcia Lopes

(Examinador Interno)

Dedico os méritos desse trabalho ao  
Imaculado Coração da Virgem Maria,  
minha auxiliadora mui prestimosa.  
A todos os trabalhadores, pesquisadores e  
estudantes da Assistência Social.

## AGRADECIMENTOS

Agradeço, primeiramente, a Deus Pai pelo seu amor incondicional e por me conduzir, em cada passo, rumo à Ele. Afinal, “Aquele que iniciou a boa obra em vós, a levará à perfeição” (Fil. 1, 6). Na oportunidade agradeço também a Comunidade Católica da UnB, pelas inúmeras manhãs fechadas com chave de ouro, o Santo Sacrifício da Missa.

Aos meus pais Vandivan e Arlete, pelo amor expresso no apoio, paciência, carinho e confiança. Ainda procuro palavras para agradecer-los por tudo que fizeram e fazem por mim, especialmente, pela compreensão nos momentos de ausência durante o processo da graduação. Ao meu irmão, Italo, pelos momentos de descontração que refrescavam a minha mente em meio a tensão do TCC - seja bem-vindo ao mundo da UnB “nino”. Família, essa conquista não seria possível sem vocês.

Ao Fabiano, obrigada pela amizade materializada nas nossas incontáveis conversas. As minhas amigas, Fernanda, Sabrina e Mariana, obrigada por tudo. A todos os colegas da primeira turma do noturno, Indiara, Tatiane, Aline, Fernanda Porto, Lia, Gabi, Vitor, João, Fê Câmara, e tantos outros que fizeram parte dos momentos bons e ruins da vida universitária. Muito obrigada pela companhia e pelas lembranças boas que levo deste período.

A esta Universidade e ao Departamento de Serviço Social. Em especial, a atual Coordenação de Estágio, Profs. Sandra e Morena. E a todos os técnicos administrativos, na pessoa do Alexandre agradeço a atenção, cordialidade e responsabilidade no exercício dos seus trabalhos.

Aos meus professores pela competência inquestionável - obrigada a todos e a cada um. Ao Grupo de Pesquisa e Estudos em Seguridade Social e Trabalho (GESST) e ao Programa de Educação Tutorial (PET) por me acolherem em suas respectivas pesquisas. Em especial, agradeço ao Prof. Evilasio Salvador por me transmitir, com paciência e simplicidade, seu vasto conhecimento em matéria de financiamento e orçamento.

A Prof. Priscilla, minha orientadora, és um verdadeiro exemplo de profissional. Obrigada por aceitar me acompanhar. As suas colaborações foram fundamentais nesse processo rumo ao desconhecido. Agradeço ainda pela compreensão aos meus devaneios e pela docilidade. De fato, tu me apresentaste “um amor bandido”, a assistência social.

Aos entrevistados dessa pesquisa, obrigada pelo diálogo frutuoso sobre meu objeto de pesquisa. A Prof. Dirce Koga e Maria Lúcia Lopes, pela honra de tê-las em minha banca.

E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigada.

*“Imaginem com eu ficara intrigado com aquela simples menção a ‘outros planetas’.  
Esforcei-me, então, por saber um pouco mais.” (Antoine de Saint-Exupéry)*

## RESUMO

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, trouxe para o âmbito desta política um modelo descentralizado e participativo de gestão, denominado Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que deveria se referenciar na proteção e defesa social e também na vigilância social. A vigilância “refere-se à produção, sistematização de informações, indicadores e índice territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos de vida” (BRASIL, 2004, p. 39). A presente monografia tem por objetivo a apreensão do conceito de vigilância socioassistencial e sua caracterização como função da política de assistência social. O trabalho pretende também cotejar as críticas e potencialidades atribuídas a essa função, compondo o denominado “estado da arte” desse novo componente da assistência social no âmbito federal. O período analisado corresponde a inserção da vigilância socioassistencial no âmbito da assistência social, em 2004, por meio da Política Nacional de Assistência Social, até meados de 2014. Para o alcance da finalidade proposta, a metodologia adotada centrou-se em uma pesquisa exploratória qualitativa iniciada por meio de um levantamento bibliográfico de artigos pertinentes ao tema. Posteriormente realizou-se a análise documental dos arquivos teórico-documental sobre a vigilância socioassistencial são eles: legislações, normas, artigos científicos, teses, dissertações e outros documentos teóricos sobre a temática, foram considerados tanto o âmbito acadêmico quanto governamental. De forma a complementar as informações inicialmente coletadas também foi realizada entrevistas semi-estruturadas com três especialistas. Após a coleta das informações, estas foram sistematizadas e cotejadas para compreender o desenho atual da vigilância socioassistencial no âmbito federal. Dentre os resultados encontrados, percebe-se o esforço em aprimorar esse conceito, bem como o desempenho dessa função, no âmbito da assistência social. Ressalta-se que sua origem é indeterminada, mas nasce sob inspiração do Sistema Único de Saúde, bem como de experiências municipais da política de assistência social, em especial em São Paulo. Por fim, destaca-se que a produção teórico-documental, resume-se a: no âmbito governamental 86 (oitenta e seis) arquivos, sendo que 66 (sessenta e seis) foram apresentados em um mesmo evento do MDS, os outros 20 (vinte) são orientações para a operacionalização da área, boletins informativos, slides de eventos, livros e textos publicados sob a perspectiva de esclarecer o tema para os entes subnacionais. No âmbito acadêmico prevalece a reflexão sobre este novo conceito trazido pela PNAS/2004, somando 11 (onze) produções – oito artigos científicos, uma dissertação, uma monografia e três apresentações em slides. Toda essa produção data-se de 2010 até maio de 2014, ou seja, após as alterações da LOAS e da NOB/SUAS (2012). Por fim, o trabalho considera que a vigilância socioassistencial é uma função da assistência social que, apesar dos avanços técnico-normativos e de possuir uma estrutura organizacional para materializá-la, no âmbito federal, ainda é confundida como os instrumentos usados para se ter acesso à informação. Além disso, considera-se que essa nova função da política, ao coletar, sistematizar e disseminar informações pode potencializar o planejamento, a gestão e a efetividade da assistência social.

**PALAVRAS-CHAVE:** Assistência Social, SUAS, Informação, Vigilância Socioassistencial.

## ABSTRACT

The 2004 National Policy for Social Assistance (PNAS) brought this policy to a decentralized and participatory management model, called the Social Assistance Unique System (SUAS) that should be referenced in the social protection and defense, and also in social vigilance. The vigilance "refers to production, information organization, territorialized indices and indicators of vulnerability and personal and social risks on families / people in different life cycles" (BRASIL, 2004, p. 39). This monograph aims to emphasize the concept of social care and its characterization as a function of the social assistance policy. It also aims to flatter the criticisms and potential assignments attributed to it, forming the so-called "state of art" of this new component of social assistance at the federal level. The sample period corresponds to the insertion of social assistance surveillance within the social assistance in 2004 through the National Social Welfare Policy, by mid-2014. To reach the proposed goal, the methodology focused on a qualitative exploratory research initiated through a literature survey of articles relevant to the topic. Then the documentary analysis of theoretical and documentary files was analyze dunder social care surveillance, which are: laws, regulations, journal articles, thesis, dissertations and other theoretical papers on the subject were considered under the academic and governmental framework. To complement the information originally collected, also semi-structured interviews with three experts was held. After collecting all this information, it was systematized and collated to understand the current design of social assistance under federal supervision order. Among the findings, one sees the effort in improving this concept as well as the performance of that function within social care. It is noteworthy that its origin is undetermined, but was born under the inspiration of the Health System, as well as municipal experiences of welfare policy, especially in São Paulo. Finally, we emphasize that the theoretical and documentary, production boils down to: within the government listed 86 (eighty-six) files, whereas 66 (sixty six) were presented in the same event in MDS, the other 20 (twenty) are guidelines for the operationalization of the area, newsletters, slide events, books and texts published from the perspective of clarifying the issue for subnational entities. In the academic realm prevails the reflection of this new concept brought by PNAS/2004, in a total of eleven (11) documents - eight scientific articles, a dissertation, a monograph and three slides presentations. All this was produced between the years of 2010 to May 2014, which means, after the changes in LOAS and NOB/SUAS (2012). Lastly, this monograph considers the social assistance monitoring is a function of social assistance that despite the technical-normative and have an organizational structure to materialize it, at the federal level, progress is still confused as the instruments used to gain access to information. Besides that, it is also considered that this new political function, while gathering, collecting and systematizing information can enhance the social assistance planning and management.

**KEYWORDS:** Social Services, SUAS, Information, Socio care surveillance.



## **LISTA DE ILUSTRAÇÕES**

<b>FIGURA 1.</b> LOAS e suas normativas.....	40
<b>FIGURA 2.</b> Organograma da Secretaria Nacional de Assistência Social .....	86
<b>FIGURA 3.</b> Bibliografia sobre a Vigilância Socioassistencial por área de produção .....	93

## LISTA DE QUADROS

<b>QUADRO 1.</b> NOB/SUAS 2012, Cap. VII, art. 91 – Competências comuns dos entes federados em relação à Vigilância Socioassistencial.....	64
<b>QUADRO 2.</b> NOB/SUAS 2012, Cap. VII, art. 92 ao 94 – Competências específicas de todos os entes federados quanto a Vigilância Socioassistencial .....	66
<b>QUADRO 3.</b> Definição de Vigilância Socioassistencial nas normativas da política de assistência social.....	67
<b>QUADRO 4.</b> Competência da Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial (CGVIS) .....	86

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ANASSELBA – Associação Nacional de Empregados da Legião Brasileira de Assistência Social

ANVISA – Agência Nacional de Vigilância Sanitária

BPC - Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social

CAP's - Caixas de Aposentadoria e Pensão

CBI - Comissão Intergestores Bipartite

CEME - Central de Medicamentos

CGVIS – Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial

CIT - Comissão Intergestora Tripartite

CMAS - Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS - Conselho Nacional de Assistência Social

COEGEMAS - Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social

CONGEMAS - Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centro de Referência Especializado de Assistência Social

DATAPREV – Empresa de Tecnologia e Informações da Previdência Social

DGSUAS – Diretoria de Gestão do SUAS

FNAS - Fundo Nacional de Assistência Social

FONSEAS- Fórum Nacional de Secretários(as) de Estados da Assistência Social

FPAS - Fundo de Previdência e Assistência Social

FUNABEM - Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor

GT/MPAS – Grupo de Trabalho da Ministério da Previdência Social e Assistência Social

IAP'S - Institutos de Aposentadoria e Pensão

IAPAS - Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social

ID CRAS – Índice de Desenvolvimento do CRAS

ID SUAS - Índice de Desenvolvimento do Sistema Único de Assistência Social

IGD SUAS - Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

LBA - Legião Brasileira de Assistência

LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social

MDS- Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome

MP – Medida Provisória

MPAS - Ministério de Previdência e Assistência Social

NEPPOS - Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Sociais

NOB/SUAS- Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

PAEFI - Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos

PAIF- Serviços de Proteção e Atendimento Integral à Família

PBF - Programa Bolsa Família

PETI -Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PL - Projeto de Lei

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PSB- Proteção Social Básica

PSE- Proteção Social Especial

PUC – Pontifícia Universidade Católica

Rede SUAS – Sistema Nacional de Informação do SUAS

RMA – Registro Mensal de Atendimento

SAGI – Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

SAMDU - Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência

SINPAS -Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SNAS – Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS- Sistema Único de Assistência Social

SUS- Sistema Único de Saúde

UNB- Universidade de Brasília

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	15
CAPÍTULO 1 – A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E A EMERGÊNCIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	20
1.1. Influência sociohistórica da proteção social no Brasil .....	20
1.2. Um breve histórico da proteção social no Brasil .....	25
1.3. A emergência da Assistência Social no Brasil: raízes históricas .....	30
CAPÍTULO 2 - A NOVA CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL .....	38
2.1. O caminho das normativas: Lei Orgânica de Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social 1998 e 2004 e Normas Operacionais Básicas .....	38
2.2. Política de Assistência Social: inovações, desafios e limites .....	46
2.2.1. Funções da Política Nacional de Assistência Social .....	46
2.2.2. Seguranças afiançadas pela política de assistência social .....	48
2.2.3. A Vulnerabilidade Social como expressão da Questão Social .....	51
2.2.4. Desafios e Limites do SUAS .....	55
CAPÍTULO 3 – DEFINIÇÃO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL .....	59
3.1. A Vigilância Socioassistencial nas normativas da Política de Assistência Social .....	59
3.1.1. Similaridades e Divergências .....	67
3.2. A construção sociopolítica da Vigilância Socioassistencial no contexto do SUAS .....	71
3.3. Vigilância Socioassistencial como função da política de assistência social .....	76
CAPÍTULO 4 - “O ESTADO DA ARTE” DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL .....	80
4.1. Vigilância Socioassistencial e o ciclo da política pública .....	80
4.1.1. A relação entre informação, monitoramento e avaliação .....	81
4.2. O sistema de Vigilância Socioassistencial de gestão da Política de Assistência Social construído no nível federal .....	85
4.3. Síntese da Produção Documental sobre a Vigilância Socioassistencial .....	92
4.4. Vigilância Socioassistencial: Desafios e Potencialidades .....	94
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	99
REFERÊNCIAS .....	102
ANEXO .....	109

## INTRODUÇÃO

As sociedades sempre deram respostas as necessidades sociais do conjunto (ou de parte) dos seus membros, formando sistemas de proteção social, de modo institucionalizado ou não, segundo Di Giovanni (1998). A assistência social é uma dessas respostas. Ela, por sua vez, foi tratada historicamente por ações filantrópicas, pontuais e emergenciais, sendo institucionalizada nos países de capitalismo avançado em meados do século XX (BOSCHETTI, 2008).

A assistência social no Brasil só foi garantida como uma política de direito com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que juntamente com a saúde e a previdência social, compõem a seguridade social brasileira. Tal política carecia de regulamentações complementares, conforme estabelecido na Carta Magna. Esta foi aprovada em 1993, pela Lei 8.742, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), entretanto somente em 2004, por meio da aprovação da nova Política Nacional de Assistência Social, que seus dispositivos ganharam materialidade.

Considerando o histórico emergencial das ações da assistência social, cabe compreender um dos mecanismos que esta política criou para romper com a lógica imediatista e agir proativamente, por meio de “um campo de informações com um sistema de produção de dados, bases de informação para gestão, controle social, envolvendo o monitoramento e avaliação” (BRASIL, 2013i, p. 41). A vigilância socioassistencial é essa ferramenta que possibilita o conhecimento da realidade que compete a assistência social intervir.

Deste modo, a presente monografia se propõe a apreender o conceito de vigilância socioassistencial e sua caracterização como função da política de assistência social, bem como as críticas e potencialidades desta, por meio de uma pesquisa exploratória de caráter qualitativo com a finalidade de compor o “estado da arte” deste novo componente da assistência, além de compreender o desenho desta função no âmbito federal.

Para tal, constituem os objetivos específicos: a) o conhecimento da origem da Vigilância Socioassistencial no âmbito do SUAS e o processo de adoção desta como função da Política de Assistência Social; b) a descrição do conceito de vigilância socioassistencial apresentado nas legislações da Assistência Social no período de 1988 à 2014; c) a compreensão da relação dessa função com o ciclo da política pública; d) a descrição do sistema nacional de vigilância no âmbito federal e os mecanismos utilizados por ela no processo de gestão da informação. Por fim, mas não menos importante, também

é apresentada a síntese do levantamento bibliográfico que abordam o tema da vigilância socioassistencial.

Para o alcance dos objetivos propostos, adotou-se como metodologia a pesquisa exploratória de caráter documental tendo em vista compor o “estado da arte” da vigilância socioassistencial. Segundo Ferreira (2002, p. 258), as pesquisas bibliográficas buscam investigar e descrever determinado fenômeno são denominadas “estado da arte”, elas “parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares”. Assim, tal presente pesquisa exploratória tem por objetivo a apreensão do conceito, das características da vigilância socioassistencial, bem como as críticas e potencialidades desta, segundo estudiosos do tema, compondo, assim, o “estado da arte” desse novo componente da assistência social no âmbito federal.

Por outro lado, na pesquisa exploratória o objeto de estudo é pouco conhecido ou estudado, sendo necessária uma aproximação contínua do fenômeno para melhor compreendê-lo. Nesse tipo de pesquisa não há hipótese pré-determinada, pois o pretende-se conhecer a variável de estudo, nesse caso, a vigilância socioassistencial - como está se apresenta, seus significados e contexto no qual se insere. Deste modo, são realizados estudos exploratórios quando o objetivo é

(...) examinar um tema ou problema de pesquisa pouco estudo, do qual se tem muitas dúvidas ou não foi abordado antes. Em outras palavras, quando a revisão de literatura revela que há temas não pesquisados e ideias vagamente relacionadas com o problema de estudo; ou seja, se desejarmos pesquisar sobre alguns temas e objetos com base em novas perspectivas e ampliar os estudos já existentes (SAMPIERI; COLLADO; LUCIO, 2006. p. 99).

Deste modo, tendo em vista compreender a vigilância socioassistencial como um fenômeno que faz parte da construção sociohistórica e política da assistência social, cabe a aproximação desse fenômeno por meio da pesquisa exploratória. Por outro lado, a apreensão de sentidos, significados está diretamente associado a pesquisa qualitativa, método que será usado no presente estudo, pois essa preocupa-se em descrever, conhecer ou explorar os significados e os sentidos de um determinado fenômeno (POUPART, 2008).



Esta monografia toma como referência o método crítico-dialético. Segundo Boschetti e Bering (2010) esse método permite a apreensão da essência dos fenômenos sociais por meio de aproximações sucessivas de suas multideterminações. Tal método ultrapassa os aspectos imediatos e aparentes dos fenômenos sociais tendo em vista desvelar as contradições e complexidade deste (BOSCHETTI; BERING, 2010). No que se referem a pesquisa sobre políticas sociais, as autoras argumentam

o estudo das políticas sociais deve considerar sua múltipla causalidade (...) Do ponto de vista histórico, é preciso relacionar o surgimento da política social às expressões da questão social (...) econômico, faz-se necessário estabelecer relações da política social com as questões estruturais da economia e seus efeitos para as condições de produção e reprodução da vida da classe trabalhadora (...) Do ponto de vista político, preocupa-se em reconhecer e identificar as posições tomadas pelas forças políticas em confronto, desde o papel do Estado até a atuação de grupos que constituem as classes sociais e cuja ação é determinada pelos interesses da classe em que se situam (BOSCHETTI; BERING, 2010, p. 43)

De modo a alcançar os objetivos propostos, a presente pesquisa se dividiu em três etapas. A primeira etapa da pesquisa foi o levantamento bibliográfico. Nesse momento realizou-se a busca de estudos tanto no âmbito governamental quanto acadêmico sobre o tema. Considerando as palavras-chaves da pesquisa, foi feito o levantamento da produção: a) de artigos acadêmicos publicados em revistas científicas qualificadas pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES); b) de artigos publicados no SCIELO<sup>1</sup>; c) as publicações eletrônicas e impressas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), além das normativas da Política de Assistência Social; d) os relatórios dos Cadernos das Conferências Nacionais de Assistência Social; e) os anais dos eventos científicos do serviço social; f) teses, dissertações e outros documentos pertinentes ao tema.

Os principais bancos de teses e dissertações pesquisados foram: Universidade de Brasília (UnB); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade de São Paulo (USP); Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC); Universidade Estadual do Maranhão (UEMA); Biblioteca Digital de Tese e Dissertações (BDTS)<sup>2</sup>; Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN); Universidade Estadual de Campinas

---

<sup>1</sup> O Scientific Electronic Library Online – Scielo é uma biblioteca eletrônica que abrange uma coleção selecionada de periódicos científicos brasileiros.

<sup>2</sup> O BDTS reúne as Teses e Dissertações de todas as universidades do país, mas optou-se por pesquisar nos bancos específicos de algumas universidades considerando que alguns trabalhos demoram (ou não são) a ser lançados na Biblioteca Digital.

(UNICAMP); Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC/SP); Universidade Católica de Brasília (UCB). Quanto aos eventos pesquisados, destaca-se: o 12º, 13º e 14º Congresso Brasileiro de Assistentes Social (CBAS) e o 9º Encontro Nacional de Pesquisadores do Serviço Social (ENPESS).

De modo a organizar as informações levantadas pesquisa bibliográfica, realizou-se uma sistematização, considerando: a) o tema do documento (sobre a assistência social com referências ao tema ou específico sobre vigilância socioassistencial); b) o tipo (tese, dissertação, monografia, artigo acadêmico, apresentação de evento, texto base e outros); c) a categoria (acadêmica, governamental) e; d) o conteúdo (conceituação ou compreensão da vigilância, operacionalização, produção teórica e outros).

A segunda etapa da pesquisa foram as entrevistas semi-estruturadas<sup>3</sup>. Essas entrevistas foram realizadas com objetivo de complementar as informações coletadas, esclarecer dúvidas sobre o tema e preencher as lacunas da pesquisa bibliográfica. Sobre a importância das entrevistas, Poupart (2006), destaca:

o recurso às entrevistas, malgrado seus limites continua sendo *um dos melhores meios para apreender o sentido que os atores dão às suas condutas* (os comportamentos não falam por si mesmos), a maneira como eles se representam o mundo e como eles vivem sua situação, com os atores sendo visto como aqueles em melhor posição para falar disso (p. 217) (grifos nossos).

Essas entrevistas foram realizadas com alguns especialistas e estudiosos da Vigilância Socioassistencial. As especialistas entrevistadas foram a Prof. Dra. Dirce Koga e a ex-Secretária Nacional de Assistência Social, Ana Lígia Gomes. No âmbito governamental foi entrevistado o atual Coordenador Geral da Vigilância Socioassistencial, Luís Otávio Farias. Posteriormente, degravou-se as entrevistas, e as organizou por convergências e divergências.

Na última etapa foi feito o cotejamento das informações coletadas no levantamento bibliográfico e as obtidas na entrevista por meio de aproximações sucessivas para a (re)construção de um “estado da arte” sobre o tema em tela. Segundo Lima e Mioto (2007), tal abordagem permite, “através da flexibilidade na apreensão dos dados, maior alcance no trato dialético desses dados, pois o objeto de estudo pode ser constantemente revisto, garantindo o aprimoramento na definição dos procedimentos metodológicos” (LIMA; MIOTO, 2007, p. 44).

---

<sup>3</sup>O roteiro foi diferenciado conforme o perfil de cada entrevistado.

Resumindo, tal pesquisa seguiu as seguintes etapas: a) levantamento bibliográfico pertinente ao tema no âmbito acadêmico e governamental; b) sistematização das informações coletadas; c) entrevistas semi-estruturadas com especialistas e estudiosos do tema; e d) gravação das entrevistas, organização e cotejamento das informações coletadas nas etapas da pesquisa. Cabe destacar que nesse processo o fenômeno será estudado sob da totalidade. A totalidade consiste na compreensão do fenômeno como parte integrante da realidade socioeconômica e histórica tendo em vista relacioná-lo com as dimensões comuns e particulares do fenômeno social, transitar do universal, passado pela singularidade, até a particularidade de realidade (PONTES, 2007).

Quanto a estrutura do presente trabalho, tal monográfica está dividido em quatro capítulos: o primeiro apresenta a construção da proteção social no Brasil até a promulgação da Constituição Federal de 1988, considerando a influência dos modelos de proteção social existente na sociedade ocidental e a emergência da assistência social no contexto brasileiro; o segundo abordará a normatização, inovações e desafios postos a política de assistência social pós-constituente, em especial após 2003, tendo em vista compreender a configuração dessa política na atualidade.

A Vigilância Socioassistencial será detalhada nos dois últimos capítulos. A definição e normatização dessa nova função, bem como construção sociopolítica da vigilância, são temas abordados no terceiro capítulo. No último, tal função será relacionada com o ciclo da política pública - especialmente o monitoramento, a avaliação e a gestão da informação, além de apresentar a estruturação do sistema de Vigilância Socioassistencial no âmbito federal. No quarto capítulo ainda será apresentado uma síntese da produção teórico-documental sobre o tema e também os limites e potencialidades desta função. Por fim, será apresentado as considerações finais do presente trabalho de conclusão do curso.

## CAPÍTULO 1

### A CONSTRUÇÃO DA PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA E A EMERGÊNCIA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As respostas de uma sociedade às vicissitudes de parte ou conjunto de seus indivíduos é denominado Proteção Social (DI GIOVANNI, 1998). Esse capítulo pretende tratar da construção dessas respostas no Brasil. O primeiro tópico apresenta brevemente a construção sociohistórica da proteção social nos países de capitalismo avançado europeus e a influência desses no contexto brasileiro. O segundo aborda brevemente a trajetória da Proteção Social Brasileira considerando o período colonial até a promulgação da Constituição Federal de 1988. A exposição da emergência da política de Assistência Social no Brasil será tratada no último tópico.

#### *1.1. Influências sociohistóricas da proteção social no Brasil*

Considerando justiça social o conjunto de princípios que regem a definição e a distribuição os direitos e deveres entre os membros da sociedade (EUZÉBY, 2004). E a proteção social conceituada como as formas, às vezes mais, às vezes menos, institucionalizadas de respostas que as sociedades dão as necessidades de uma parte ou o conjunto dos seus membros visando atender as vicissitudes da vida natural ou social (DI GIOVANNI, 1998). Pode-se afirmar que há uma interrelação entre esses conceitos: uma teoria de justiça social é a essência de qualquer modelo de proteção social.

Alain Euzéby (2004) considera principalmente três correntes sobre justiça social: os libertários, os utilitaristas e os adeptos da teoria de Rawls (e os autores que aprofundaram seus estudos). Os libertários são uma corrente basicamente de economistas, que acreditavam no primado absoluto da liberdade individual, na qual a justiça social ameaça a liberdade individual, especialmente o direito à propriedade. Benham e Mill, entre o século XVIII e XIX, foram os pensadores da corrente utilitarista cujo foco central era a felicidade de todos os indivíduos, alcançado por meio da maximização do bem-estar social via bem-estar individual. Segundo essa corrente, a proteção social tem pontos positivos, como a garantia de certo equilíbrio das desvantagens sociais ao gerar uma melhor coesão social e a segurança do capital; e negativos, como o incentivo ao não trabalho, maiores impostos para custear os benefícios e menor crescimento econômico.

Já a teoria de Rawls baseia-se na ideia do “véu da ignorância”, que tem como pressuposto assegurar as condições básicas a todos, ao proporcionar uma universalização da “justiça social”, para promover a “igualdade de partida” para todos. Amartya Sen critica esse autor ao afirmar que não basta distribuir igualmente, é necessário considerar as desigualdades derivadas dos “bens naturais”, ou seja, para que se tenha igualdade é preciso equidade. A grande preocupação de Sen é abranger a diversidade e a disparidade, e considerar as potencialidades entre os membros da sociedade, como a idade, a herança, os dons naturais e os intelectuais, pois, esses fatores determinam possibilidades diferentes.

Em busca de modelos de justiça social que balize a vida social, Di Giovanni (1998) afirma que todas as sociedades desenvolveram algum tipo de proteção social, em modalidades e níveis de institucionalização diferenciados, a depender do contexto sociohistórico, econômico, político e cultural. Logo, as respostas sociais às vicissitudes baseiam-se nos ideários supracitados. O autor caracteriza três tendências predominantes que podem aparecer isoladas ou associadas: a tradicional/caritativa, a troca/mercantil e a estatal/autoridade. A primeira refere-se aos valores como a caridade, a fraternidade e a solidariedade. A segunda é baseada na lógica proteção via mercado e a terceira o Estado se apresenta como regulador, gestor e produtor dessa proteção.

Nesse sentido, Oliveira (1996) apresenta um panorama dos modelos predominantes de proteção social considerando o período histórico. Na antiguidade (313 d.C. à Idade Média) o princípio da ajuda mútua baseava-se no ideário tradicional/caritativo, tendo por concepção de assistência a solidariedade com os empobrecidos que eram considerados escolhidos e prediletos de Javé. Durante toda a Idade Média, seguiu a Igreja administrando as obras de caridade. Começaram a surgir instituições especializadas como hospitais, leprosários, orfanatos e escolas, e, nos séculos XIII e XIV, congregações religiosas, especialmente dedicada à assistência social, através de auxílio materiais, visitas domiciliares e assistência hospitalar. Neste período, o Estado não se preocupava com os pobres, pois deles cuidava a Igreja (OLIVEIRA, 1996).

Assim, a institucionalização da ajuda via Igreja Católica e a transição do modelo feudal para o capitalista marcou esse período histórico. Segundo Oliveira (1996), a dissolução do feudalismo provocou a desarticulação do pacto protetivo entre senhores e servos, conseqüentemente, o deslocamento de uma grande massa de camponeses para as primeiras cidades e a constituição do “primeiro grande exército de reserva de mão-de-obra, constituído pelos indigentes, mendigos, pedintes e ambulantes em busca de auxílio”

(IDEM, p. 90). É nesse período que surge também as primeiras intervenções estatais, tendo em vista legitimar o poder do Estado frente às mudanças socioeconômicas.

Já a Idade Moderna é marcada pela Reforma Protestante, o Renascimento, o avanço do capitalismo, a desorganização das obras de caridade e a organização da assistência via Estado de forma repressiva e punitiva. Surgem nesse período as primeiras leis destinadas à assistência aos mais empobrecidos, as “Poor Laws”, na Inglaterra, datadas do século XIV. Segundo Pereira (2008), tais legislações referem-se ao conjunto de regulações estatais criados:

a partir da constatação de que a caridade cristã não dava conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal para capitalista, seguida de generalizada miséria, desabrigos e epidemias (PEREIRA, 2008, p. 62).

Pereira (2008), considerando o contexto mundial, apresenta a trajetória das velhas leis dos pobres ao Welfare State: em 1351, na Grã-Bretania, foi instituída a Lei dos Trabalhadores (Statute of Labourers) com objetivo de controlar as relações de trabalho; em 1388, a Lei dos Pobres (Poor Law Act) reforça a anterior, fixa salários e evita a mobilidades dos trabalhadores entre as paróquias. Em 1530 foi aprovada medidas menos rigorosas, por exemplo, os “vagabundos inválidos” recebiam licença para mendigar, as paróquias podiam receber dinheiro para ajudar os “vagabundos”, entretanto, aqueles considerados “pobres válidos” aos capazes de trabalhar eram punidos de forma implacável, tanto assim, que em 1576 foram criadas as casas dos pobres (Poor-houses) onde essas pessoas eram obrigadas a trabalhar. Não sendo possível conter a desordem e o empobrecimento, em 1601 é reeditada a lei dos pobres (New Poor Law) que classifica os pobres (impotentes, capazes para o trabalho, os corruptos, as crianças dependentes), enfatiza a administração local e a descentralização político-administrativa das paróquias, além de estabelecer um inspetor que deveria cobrar impostos para financiar a assistência. Essa lei ainda estabeleceu dois princípios para se ter acesso ao direito à assistência: o da residência e o da naturalidade.

No entanto, a ineficiência desse sistema “antivagabundagem” incentivou a aprovação da Lei de Residência (Settlement Act) que impedia os trabalhadores de serem mudados de suas paróquias em busca de remunerações melhores, bem como criou-se também as casas de trabalho (Workhouses) para onde eram encaminhados todos os pobres (impotente, capaz e corrupto) – tal sistema foi utilizado como mecanismo da exploração mercantil. As críticas a esse sistema promoveram a abolição das workhouses –

denominada assistência interna, em 1782 pela Lei Gilbert, incentivando assim a assistência externa – cooperação e unificação da assistência via Estado e paróquia.

Nesse momento a experiência do sistema Speenhamland (1795), política de ajuda local, destacou-se por considerar o direito do trabalhador à proteção social pública e contrapor a lógica de que “só pode comer quem trabalha”. Tal sistema era baseado em empregos rotativos e na garantia de uma ajuda complementar ao salário, instituindo-se, portanto, o direito à assistência.

As influências das teorias liberais, defendidas primordialmente por Malthus<sup>4</sup> influenciam na revogação da Lei Speenhamland por meio da Poor Law Amendment Act, em 1834, lei que aboliu o abono (subsídio) salarial, retomou a internação nas workhouses para os capazes de trabalhar, centralizou a administração das atividades assistenciais das várias paróquias substituindo por uma Comissão Central de controle da Lei dos Pobres, estabeleceu a prestação de assistência externa somente aos incapazes de trabalhar e aplicou o princípio da menor elegibilidade - a assistência pública deveria ser a menor possível, para evitar a ociosidade e a acomodação. Entretanto,

as precárias, perigosas, insalubres e extenuantes exigências de trabalho, especialmente nas minas de carvão de pedra, acompanhada da ausência de educação e lazer, expôs inevitavelmente a fragilidade da doutrina utilitarista que atribuía ao pobre e às antigas Poor Laws a culpa pelo pauperismo (IDEM, p. 79).

Por meio dos estudos de Marx e Engels sobre o sistema capitalista e as consequências deste modo de produção foi possível identificar o empobrecimento em massa como fruto desse sistema. No século XIX, “a pobreza, antes vista como fenômeno temporário do desemprego ou como resistência ao trabalho dos pobres não moralizados, começa a ser interpretada como ‘criatura’ da própria sociedade industrial” (IDEM, p. 100). Os trabalhadores perceberam tal situação e passaram a promover revoltas e rebeliões além de eleger representantes para o parlamento deixando a burguesia assustada com o crescimento da oposição. Nesse momento, o Estado é chamado a intervir de modo político-administrativo considerando as vicissitudes inerentes ao capitalismo; e progressivamente os direitos dos trabalhadores foram conquistados, por exemplo, na Inglaterra foram aprovadas algumas leis: a Workmen’s Compensation Act, em 1897, que estabelecia o seguro obrigatório contra acidentes de trabalho; em 1908, a Old Age

---

<sup>4</sup>MALTHUS, Thomas Robert; **First Essay on Population**, 1798. Republicado pela Editora Macmillan em 1966, a Lei de Malthus.

Pensions Act prévia a pensões aos idosos; em 1911, a National Insurance Act e estabelecia um sistema nacional de seguridade nacional.

Antes da Primeira Guerra Mundial as velhas leis dos pobres tinham sido superadas, mas os ideários liberais não. Somente no segundo pós-guerra, nos países europeus de capitalismo desenvolvido, são instituídos modelos de “Estado de Bem Estar-Social”, tendo em vista legitimar e concretizar os direitos sociais de cidadania. Tais modelos foram afiançados sobre duas concepções distintas: a lógica do seguro social e a assistencial universalizante.

O primeiro modelo securitário criado a partir de 1883, na Alemanha, instituiu um sistema de seguros sociais para garantir uma “proteção” aos cidadãos vinculados ao mercado de trabalho que contribuíam para tal sistema, tendo por objetivo a manutenção da renda do trabalhador em momentos de risco social ou quando ele estiver ausente do exercício laborativo. Essa lógica protetiva, denominada bismarckiana<sup>5</sup>, espalhou-se na Europa assemelhando-se ao seguro privado e a lógica meritocrática - afinal somente era protegido quem contribuía e tinha um vínculo trabalhista. Nesse sentido, a concepção liberiana de justiça social influenciou diretamente as primeiras ações protetivas estatais considerando que destinavam-se “a algumas categorias específicas de trabalhadores e tinham por objetivo desmobilizar as lutas” (BOSCHETTI, BEHRING, 2010, p.65).

A lógica de proteção social destinada a todos, sem contribuição prévia, é materialização no modelo beveridiano<sup>6</sup>, criado na Inglaterra em 1942. Tal plano criticava a lógica bismarckiana e propunha por meio de garantias sociais, a luta contra a pobreza. Segundo Boschetti e Behring (2010), o denominado “Estado-providência” deveria se responsabilizar por: regular a economia de mercado tendo em vista garantir o pleno emprego; prestar e universalizar serviços sociais públicos (educação, assistência médica, habitação, segurança social); implementar uma rede de serviços de assistência social. Tal plano, que se aproxima das ideias de justiça social mais igualitárias que fomentaram

---

<sup>5</sup>Otto Von Bismarck (1815-1898), nobre estadista alemão do século XIX, foi Chanceler do Império Alemão entre 1871 a 1890. Em 1883 edita uma, a lei de seguros sociais, considerada um marco para a Previdência Social denominado Plano Bismarck. Esse plano, segundo Bismarck (1883), visava organizar uniformemente caixas de socorro aos trabalhadores e prestar assistência aos idosos e “inválidos”. A lógica de *seguro social* era da vinculação obrigatória e a filiação compulsória por parte dos grupos de trabalhadores na tentativa de responder às vicissitudes do período industrial.

<sup>6</sup> William Henry Beveridge (1879 - 1963) foi um economista e reformador social na Inglaterra, no segundo pós-guerra. Ele propôs, em 1942, um Plano com objetivo de garantir condições mínimas de vida aos cidadãos sendo que o financiamento dos serviços prestados deveria ser proveniente dos impostos fiscais, e a gestão era pública e estatal. Os princípios fundamentais desse plano eram a unificação institucional e a uniformização dos benefícios (BEVERIDGE, 1943; CASTEL, 1998).



as medidas anticrise difundidas por Keynes após crise de 1929<sup>7</sup> e do plano New Deal<sup>8</sup>, dentre elas, o pleno emprego, produção e consumo em massa (Fordismo) e a instituições de serviços públicos. Esse plano teve sucesso durante 30 anos, os “trinta anos gloriosos”. Considerando os modelos de proteção social pelo mundo, cabe traçar a construção desse sistema no Brasil.

### *1.2. Um breve histórico da proteção social no Brasil*

Entre 1500, período colonial, até a Proclamação da Independência (1822) a produção interna brasileira destinava-se a exportação, a propriedade fundiária era a base socioeconômica e a utilização da mão-de-obra escrava era essencial para a manutenção do sistema patrimonialista. Ao monarca cabia controlar a ordem social, sendo as relações comerciais, políticas, econômica e protetiva submetidas à lógica do favor (LAJÚS, 2010).

O sistema escravagista retardou a luta por direitos trabalhistas tendo em vista o não reconhecimento dos negros enquanto sujeitos de direitos. A emergência do capitalismo mercantil e a necessidade de estabelecer um mercado de consumo, segundo Santos (2003), acirrou as pressões inglesas sobre o governo brasileiro para a extinção da escravidão, que em 1826 firmou um acordo se comprometendo a extinguir o tráfico humano e progressivamente foi apropriado-se do trabalho de imigrantes europeus a partir da década de 1870. Mas, somente em 1888 foi aprovada a Lei Áurea, abolição da escravatura. No que tange a proteção social, a chegada de trabalhadores estrangeiros, que viviam num contexto europeu de legislações trabalhistas e proteção social, influenciou na criação de legislações protetivas no país.

Nesse período, houve um crescimento progressivo do povoamento espaço urbano pela população rural devido a ampliação do setor de serviços e as novas oportunidades de trabalho. Surgetambém as primeiras indústrias, os pólos de aglomeração de trabalhadores e a exarcebação da exploração em massa sem qualquer garantia de proteção social aos

---

<sup>7</sup>A crise econômica é processo inerente ao capitalismo (MARX, 1988). Portanto, a crise de 1929 é uma das crises cíclicas desse sistema e precisa ser compreendida dentro dos ciclos longos de expansão e depressão (MANDEL, 1990). Naquele momento histórico a quebra da bolsa de valores de Nova York, o crack de 1929, e a superprodução do sistema foram as expressões da crise. As consequências dessa “grande depressão” econômica foram: altas taxas de desemprego, quedas do Produto Interno Bruto (PIB) de diversos países, quedas da produção industrial, dos preços de ações, além dos impactos nos padrões de proteções sociais e na organização sociocultural dos países. O ápice dessa depressão foi de 1929 a 1932.

<sup>8</sup>Proposta Intervencionista do Governo Roosevelt (1932-1940) com objetivo de recuperar, retomar e reformar a economia dos Estados Unidos; esse projeto trabalhava em quatro frentes: o investimento em obras públicas e a geração de emprego, a queima de estoque agrícola para conter a queda de preços, o controle dos preços e produtos e a regulamentação do trabalho – diminuição da jornada, fixação de salários, criação do seguro-desemprego e “seguro-velhice”.

trabalhadores, baixos salários, trabalhos insalubres, situações de mendicância, exploração infantil, entre outros. A questão social é tratada de forma policialesca, sob a perspectiva de moral, sendo “fortemente reprimida para manter a paz social e garantir a acumulação capitalista” (LAJÚS, 2010, p. 32).

Os Estados de base liberal juntamente com as elites compostas pela burguesia agroexportadora impedem que neste primeiro momento republicano se adote medidas amplas relacionadas à legislação social. As ações governamentais são parciais com a clara intenção de reduzir conflitos sociais, obter apoio para suas bases, controle da organização dos trabalhadores e garantir a acumulação do capital (LAJÚS, 2010).

Segundo Boschetti (2008), a Constituição Federal de 1824 sob os princípios liberais reafirmava a liberdade do trabalho sem regulamentação do Estado e garantia de forma genérica uma “proteção pública”; na Constituição de 1891 cita-se pela primeira vez o termo aposentadoria para os “funcionários públicos a serviço da nação inválidos”. Antes mesmo da Proclamação da República, em 1889, já existia associações privadas profissionais estabelecendo caixas de socorros aos empregados das estradas de ferro e fundos de pensão aos funcionários da Imprensa Nacional. Depois da Proclamação da República algumas leis foram aprovadas contemplando os direitos dos funcionários públicos.

Todavia, em termos normativos, somente a aprovação da Lei Elóy Chaves, em 1923, abre espaço para um movimento de garantia de direitos tanto assistenciais (atendimento médico, medicamentos) quanto trabalhista (aposentadoria, pensão) por meio da implementação das Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAP's) destinada a determinados trabalhadores, sendo os portuários e ferroviários os primeiros a serem contemplados. As contribuições para as CAP's eram compulsórias e a responsabilidade para gerir e financiar eram dos trabalhadores e empregadores. Progressivamente houve a substituição das CAP's para os IAP's - Institutos de Aposentadoria e Pensão - de forma gradual, Na Constituição de 1946 houve uma consolidação da proteção social vinculada estritamente ao trabalho. Aos desempregados caberia a assistência social filantrópica, tendo em vista que o desemprego não era considerado uma questão passível de intervenção estatal. Ou seja, aqueles que não eram “protegidos” pela previdência social ficavam a cargo da assistência filantrópica fortalecendo, assim, ações pontuais e focalizadas.

Houveram críticas quanto à transição do sistema CAP's para os IAP's, bem como em relação a unificação dos IAP's considerando a perda de poder por parte dos

trabalhadores e o risco de centralização e concentração de poder no Estado. A aprovação da Lei Orgânica da Previdência Social, anos 60, apesar de unificar as regras de contribuições manteve a organização institucional segmentada, de modo a iniciar o processo de unificação da previdência social. Logo os IAP's foram se unificando, centralizando, e se tornando um Instituto Nacional Aposentadoria e Pensão (INPS). Isso ocorreu pela grande heterogeneidade dos CAP's, e segundo Boschetti (2008), pelo interesse governamental no montante de dinheiro que o sistema CAP's movimentava internamente.

No que tange a relação entre as três políticas integrantes da seguridade social brasileira (saúde, previdência e assistência social), segundo Boschetti (2008), cabe um regaste histórico do seu entrelaçamento. A política de saúde, desde do modelo CAP's, era considerada um “*plus*” ao trabalhador, quem contribuía para previdência tinha acesso à assistência médica e quem não contribuía recorria as casas de misericórdia<sup>9</sup>. Em 1949, durante o segundo Governo Vargas, foi criado o Serviço de Assistência Médica Domiciliar de Urgência (SAMDU) com objetivo de garantir assistência hospitalar e preventiva aos contribuintes. Em 1974 foi criado o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS) para garantia a assistência médica para os segurados da previdência social.

Quanto a relação previdência social e assistência social, confusa desde sua origem, percebe-se a supremacia da primeira em detrimento da segunda baseado na lógica trabalho, portanto quem trabalhava e contribuía tinha direito a previdência e aos excluídos capazes e incapazes, vulneráveis (crianças e idosos) restava a assistência, ou seja, essas duas políticas eram complementares. Historicamente isso é percebido pela presença predominante da filantropia, e da ação caritativa, na esfera assistencial, que culmina com a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), em 1942.

A LBA teve sua origem na urgência de mobilizar o trabalho civil em apoio ao esforço de guerra, transformou-se rapidamente na primeira instituição social de âmbito nacional, inspirada na Primeira Dama do país, Sra. Darcy Vargas tendo o apoio da

---

<sup>9</sup>A Irmandade da Misericórdia surgiu em 1498 em Portugal, e no Brasil no período colonial, em 1542, com o objetivo de exercer a caridade. As primeiras cidades brasileiras onde foram instaladas, a saber: em Santos, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, Olinda e São Paulo, sendo a primeira instituição hospitalar do país, destinada a atender aos enfermos dos navios dos portos e moradores das cidades. Posteriormente essas casas ficaram responsáveis por atender aqueles que não tinham vínculos empregatícios e, conseqüentemente, não eram segurados pela previdência social e nem tinha acesso a saúde vinculada as contribuições da previdência – oferecida como um “*plus*” aos segurados.

Federação das Associações Comerciais e da Confederação Nacional da Indústria. Com o tempo expandiu-se por todo o país tornando-se um organismo público com estrutura administrativa sem perder o slogan de “ajuda”. A LBA tornou-se uma “estranha” instituição pública de assistência social que além de recursos orçamentários tinha como fundo também em doações no âmbito privado, uma verdadeira simbiose público-privado.

Em 1977 houve uma tentativa de criação de um sistema de proteção social amplo a partir da reunião de institutos denominado Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social – SINPAS. Reunindo a LBA e a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), criada em 1964 para atender jovens autores de atos inflacionais; o INAMPS e o Central de Medicamentos – (CEME), criado em 1977 que distribuía gratuita ou a baixo custo de medicamentos; o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS), o Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social (IAPAS), criado em 1977, que controlava o setor financeiro e patrimonial, e a Empresa de Processamento de Dados da Previdência Social (DATAPREV), criado em 1977 e que processava as informatização do Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS).

Quando ao financiamento prevaleceu uma confusão e fluidez dos termos. Apesar da distinção quanto a funções institucionais, havia uma mesma fonte de financiamento (auxílios e ações assistenciais) derivado Fundo de Previdência e Assistência Social (FPAS), criado em 1979, financiado por trabalhadores e empregadores. O modelo SINPAS cria a ideia da proteção social no país apesar da ausência de articulação entre as ações de cada setor, por isso não há consenso quando a experiência brasileira de um Estado de Bem-Estar Social<sup>10</sup>, Assim, as políticas sociais brasileiras foram construídas diferentemente daquelas nascidas no berço da sociedade industrial. Somente em 1988 a Constituição Federal instituiu a chamada seguridade social composta de um tripé de políticas inter-relacionada e essenciais a sobrevivência dos cidadãos: saúde, previdência social e assistência social. O objetivo é amparar os cidadãos por uma rede de proteção garantindo alguns benefícios. Conforme a Constituição Federal de 1988.

Art. 194 - A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

---

<sup>10</sup>Tal afirmação não é consenso entre os estudiosos de políticas sociais, por exemplo, Boschetti (2008) afirma que no Brasil um modelo de proteção social foi estruturado, já Netto (2011) afirma que o Brasil passou por um estado de “mal-estar” social.

Parágrafo único - Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos:

I - universalidade da cobertura e do atendimento;

II - uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;

III - seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;

IV - irredutibilidade do valor dos benefícios;

V - equidade na forma de participação no custeio;

VI - diversidade da base de financiamento;

VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados (BRASIL, 1988, p. 79).

A Seguridade Social Brasileira aglutina, assim, características dos modelos bismarckianos e beverigiano de proteção social. A previdência social pauta-se no modelo de seguros sociais pela lógica contributiva, apesar da aposentadoria rural apresentar um caráter mais protetivo que securitário. Já a saúde é universal ao garantir a todos acesso à saúde, por meio do Sistema Único de Saúde (SUS), sem necessidade de contribuição prévia, percebe-se a lógica beverigiana; e por fim a assistência social, por meio do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), garante aos que dela necessitar acesso a rede de serviços e benefícios socioassistenciais, não precisando, também, de nenhuma contribuição prévia do indivíduo, caracterizando-se, em parte, como modelo beverigiano, porém, seletivo e focalizado, no que diz respeito os benefícios assistenciais.

Cabe destacar a diferença entre universalização, seletividade e focalização. A universalização, como já citado, caracteriza-se por garantir o acesso de todos a uma determinada política, a seletividade é quando seleciona parte ou conjunto de um determinado grupo/sociedade; por fim, a focalização significa pôr em foco, dar atenção a algo ou alguma coisa. Segundo Boschetti e Teixeira (2004), a focalização pode ser compatível com a universalização à medida que não restringe de direitos, mas do universo de sujeitos beneficiados por uma determinada política se diferencia aqueles que necessitam de atenção especial para reduzir desigualdades, assemelhando-se ao conceito de equidade. Segundo Kerstenetzky (2008), a focalização e universalização formam arranjos distintos a depender da concepção de justiça social.

Cabe destacar que a promulgação da Constituição Federal de 1988 aconteceu num processo de redemocratização do país. Na tentativa de assegurar direitos sociais, os movimentos populares participaram na construção de propostas em diversas áreas, como a saúde, a previdência e assistência social, criança e adolescente, idosos e outros direitos

sociais previstos no artigo sexto<sup>11</sup> da Carta Magna. Entretanto, as condições econômicas internas e internacionais foram desfavoráveis a sua materialização e consequentemente gerou ataques aos direitos previstos na constituinte, pois alguns dispositivos constitucionais, dentre eles os direitos sociais, careciam de regulamentações específicas; alguns direitos quando regulamentados foram negligenciado ou, devido à influência do pensamento liberal, sofreram um processo de retrocesso no que estava previsto gerando uma contradição entre as normativas do país. Segundo Behring (2003) isso é uma das expressões dessa contrarreforma<sup>12</sup> do Estado foram as reformas previdenciárias que impactaram o conjunto da seguridade social brasileira.

As ideias liberais retomadas no Consenso de Washington<sup>13</sup>, em 1989, dentre elas a redução dos gastos públicos, a desregulação das leis trabalhistas e econômicas, a privatização das instituições estatais, a reforma tributária e a disciplina fiscal, impactaram diretamente na restrição, precarização, focalização e seletividade das políticas sociais. Tais medidas são denominadas politicamente como neoliberalismo. Assim, em tempos neoliberais<sup>14</sup>, uma das características das políticas sociais, especialmente da assistência social é a focalização e a seletividade.

Diante do cenário supracitado, o próximo tópico pretende tratar especificamente da trajetória da política de Assistência Social brasileira considerando os impactos sofridos pelo contexto socioeconômico mundial.

### *1.3 A emergência da Assistência Social no Brasil: das raízes históricas a atualidade*

No Brasil, desde o século XVII, a filantropia e a caridade se responsabilizavam pelas respostas a algumas expressões da questão social, ora por iniciativas humanitárias, ora com um cunho religioso, respectivamente. As ações assistenciais ainda estavam

---

<sup>11</sup> Educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção social à maternidade e a infância, a assistência aos desamparados (BRASIL, 1988). Posteriormente foi acrescentado o direito a moradia e alimentação.

<sup>12</sup> A Constituição Federal de 1988 é considerada uma reforma estatal por romper com o modelo ditatorial de gestão do período militar, reorganizar a estrutura administrativa, garantir direitos sociais e canais de participação e controle social. Porém a desregulamentação da constituinte, especialmente no que refere aos direitos sociais, associado ao neoliberalismo é considerada como contrarreforma do Estado. (BEHRING, 2003)

<sup>13</sup> O Consenso de Washington concretiza as ideias de Hayek (2010) No livro “O caminho da servidão”. Outras referências sobre os impactos do neoliberalismo nas políticas social podem ser encontradas no texto “O consenso de Washington – a visão neoliberal dos problemas latino-americanos”, de Paulo Nogueira Batista, 1994. Disponível em: [http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq\\_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf](http://www.fau.usp.br/cursos/graduacao/arq_urbanismo/disciplinas/aup0270/4dossie/nogueira94/nog94-cons-washn.pdf). Acessado em: 12/12/2013.

<sup>14</sup> PEREIRA, Jordeana Davi; SILVA, Sheyla Suely de Sousa; PATRIOTA, Lucia Maria. Políticas Sociais no Contexto Neoliberal: focalização e desmonte dos direitos. Disponível em: <http://revista.uepb.edu.br/index.php/qualitas/article/viewFile/64/56>. Acessado em: 12/12/2013.

associadas ao coronelismo patriarcal - clientelismo e as trocas de favores. No âmbito governamental a “questão social” era interpretada sob o âmbito moral, segundo Yazbek (2007), e havia uma relação nebulosa entre público e o privado. A assistência era considerada como qualquer ação direcionada a prestar auxílio à sociedade, ou seja, por vezes se confundia com os cuidados sob a responsabilidade das áreas de saúde, educação, habitação e outros<sup>15</sup>. E a assistência social, seja ela filantrópica, religiosa ou estatal, ainda era utilizada como um mecanismo de legitimação do poder.

Sposati (1995) aponta que essa política também é contraditoriamente funcional ao capital, ao trabalho/trabalhador e a previdência social e as outras políticas sociais. É funcional ao capital, ao manter a subsistência do exército industrial de reserva<sup>16</sup>; ao trabalhador dando-lhe acesso as condições mínimas de subsistência; e a previdência, por ser uma alternativa para aqueles que não são segurados por esta; por fim, a assistência social torna-se um mecanismo de distribuição e democratização das políticas sociais, pois “a assistência tem um corte horizontal, isto é, atua a nível de todas as necessidades de reprodução social dos cidadãos excluídos” (SPOSATI, 1995, p. 27). Assim, segundo Sposati (1995), tal política pode ser um mecanismo de transformação social através da restituição da cidadania por meio da participação política e do reconhecimento dos direitos sociais a depender da correlação de forças<sup>17</sup> estabelecidas.

As primeiras ações estatais destinadas a prestação de serviços assistenciais teve início em 1942 com a criação da Legião Brasileira de Assistência, no Governo Vargas, conforme já apontado anteriormente. Inicialmente, a LBA pretendia prestar auxílio financeiro e psicológico as famílias dos soldados alistados para a Segunda Guerra Mundial, porém suas ações foram progressivamente sendo destinadas as classes empobrecidas e aqueles que não eram segurados da previdência. Quanto a natureza, a LBA se caracterizava como uma instituição jurídica civil e sem fins lucrativos custeada por contribuições sociais<sup>18</sup> (BOSCHETTI, 2008). Quanto a administração, esta estava

---

<sup>15</sup> Apesar da mudança de paradigmas, em especial com a PNAS 2004 que elencou as seguranças a serem alicerçadas pela Política de Assistência Social, ainda há certa confusão sobre âmbito de atuação dessa política.

<sup>16</sup> Exército Industrial de Reserva refere-se ao desemprego estrutural inerente ao modo de produção capitalista. Vide em: MARX, Karl. O Capital. Crítica à Economia Política. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, v.1, t.2, 2008. P. 708-751. Cap. XXIII.

<sup>17</sup> Confronto de interesses, recursos, conhecimentos e outras variáveis inscritas na relação contraditória entre hegemonia/contra-hegemonia, dominados/dominadores, capital/trabalho, segundo Faleiros (2011). In: FALEIROS, V. P.. Estratégias em serviço social. 10. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 44.

<sup>18</sup> Tributo destinado a custear atividades estatais específicas. Vide em: OLIVEIRA, Fabrício Augusto. “As receitas públicas: classificação, conceitos e determinantes da carga tributária e de sua distribuição”. In: Economia e Política das finanças públicas no Brasil: uma guia de leituras. São Paulo: Hucitec, 2009.

ligada ao Ministério da Justiça e ao Ministério das Relações Exteriores e sob a responsabilidade da primeira-dama.

Em 1945, a Legião Brasileira de Assistência já estava presente em mais de 80% dos municípios sob os cuidados das respectivas primeiras-damas. Entre 1945 a 1964, essa instituição se consolidou tanto na administração quanto no corpo funcional como responsável pela assistência. No país “a LBA conformou uma rede de serviços sociais (creches, abrigo para idosos, atendimento a portadores de deficiências, hospitais) e serviços urbanos” (CARRO, 2008, p. 213). Segundo Boschetti (2008), esta entidade

(...) se consagrou, assim, como uma “estranha” instituição de assistência social que executava ações em todo o país com recursos orçamentários e doações, mas que sustentava sua intervenção, fundamentalmente, em princípios da beneficência e benevolência privadas. (BOSCHETTI, 2008, p. 52)

Essa autora ainda considera a institucionalização desta enquanto setor responsável pela assistência ao longo dos anos, devido, entre outros fatores, a sua inserção no Ministério de Previdência e Assistência Social (MPAS), em 1974.

Entre o fim da década de 1970 até a década de 1980, o país passava por uma efervescência sociopolítica tendo em vista a estagnação do modelo ditatorial, marcado por repressão a qualquer manifestação contrária ao regime vigente. Entre as forças resistentes estavam os movimentos sociais, influenciados pelo pensamento socialista. No âmbito econômico, vivia-se a instabilidade inflacionária e a desvalorização da moeda e não havia uma resposta satisfatória do governo. Tal cenário ocasionou, em 8 de maio 1985, o fim da ditadura militar e, a passos ainda “controlados”<sup>19</sup>, caminhava-se rumo a redemocratização do país. Cabe salientar que no processo de redemocratização do Brasil a correlação de forças, que estava favorável aos movimentos sociais organizados, torna o momento estratégico para garantir algumas bandeiras, dentre elas, a garantia da assistência social pública.

Sposati (1995) destaca alguns acontecimentos marcantes para a assistência no período em questão, por exemplo: na Nova República a Secretaria de Assistência Social foi estruturada no Ministério da Previdência e Assistência Social; em 1986, ocorreu o I

---

<sup>19</sup> A transição da ditadura militar para o sistema democrático ocorreu de forma lenta e gradual, inicialmente com algumas concessões desse governo para a abertura e criação de partidos e sindicatos democráticos, e posteriormente como o Governo Sarney (1985- 1990) que conduziu o processo de construção da nova constituinte. Nesse período não houve um rompimento drásticos do sistema ditatorial, mas condução pelos governantes desse processo.



Simpósio de Assistência Social Pública; em 1989, o I Simpósio Nacional sobre Assistência Social; em 1990, o I Seminário Estadual sobre Seguridade Social. Por fim, a Constituição Federal promulgada em 1988, na qual a assistência social passa a ser considerada uma política não contributiva que compõe a seguridade social brasileira.

Na construção da Constituinte “a assistência social não foi objeto específico de nenhuma audiência pública” nas subcomissões (BOSCHETTI, 2008, p. 148). Os debates se restringiam aos usuários da política - família, crianças, pessoas com deficiência, idosos – havendo, assim, uma segregação que subdividia dois grupos: “os capazes para o trabalho” e os “incapazes”. Segundo Boschetti (2008), naquela conjuntura a assistência não era considerada como um direito de cidadania e não possuía uma relação como o trabalho. Na tentativa de delimitar o que era benefícios previdenciários e benefícios assistenciais, e o que caberia aos “capazes para o trabalho” e os “incapazes” o Grupo de Trabalho de Reestruturação da Previdência Social (GT/MPAS) propôs essa separação.

Assim, a assistência social como política pública de Estado nasce da necessidade de separar duas políticas, conforme as sugestões do poder legislativo e do movimento sindical (BOSCHETTI, 2008). Novamente o que é posto para assistência social estava relacionado a ausência ou não de vínculos de trabalho reforçando a concepção de proteção àqueles que não estavam aptos para as atividades laborais. Posteriormente, no texto constitucional, a assistência incorpora tanto esse grupo, quanto aqueles que carecem de proteção nos diversos ciclos de vida.

Por fim, define-se como seguridade social brasileira, por meio da regulamentação da Constituição Federal de 1988, o conjunto de políticas sociais - saúde, previdência e assistência social - que tem por finalidade garantir proteção social à sociedade. A seguridade social deve ser custeada por recursos próprios conforme o art. 195<sup>20</sup> - em termos orçamentários essas políticas devem ser amparadas por um conjunto de recursos que garanta a elas uma estabilidade em meio as oscilações econômicas.

---

<sup>20</sup>Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: (Vide Emenda Constitucional nº 20, de 1998): I - dos empregadores, incidente sobre a folha de salários, o faturamento e o lucro; II - dos trabalhadores; I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro; II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201; III - sobre a receita de concursos de prognósticos. IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar. (BRASIL, 1988, p. 80)

A garantia constitucional da assistência social como uma política pública de Estado, integrante da seguridade social, confere a esta um “status” de direito do cidadão, sendo um avanço para esse setor, considerando o histórico paternalista, clientelista e vinculada ao campo dos favores da assistência social brasileira.

Todavia, tal avanço normativo não significou a materialização de uma política de assistência social, tal como moldada na Constituição. As medidas neoliberais<sup>21</sup> influenciaram na regulamentação da seguridade social e a organização em defesa de determinadas política influenciou diretamente na regulamentação desta.

(...) a assistência social, que durante a Constituinte não contou com a organização e defesa de movimentos sociais ou de grupos mais estruturados, ficou “órfã”. Imediatamente após a promulgação da Constituição não se identificava nenhum grupo mobilizado em favor de sua regulamentação. (...) A assistência social, a área menos organizada e mais indefinida institucionalmente, teve que “partir do zero”, já que ainda não havia sido elaborado nenhuma proposição concreta a seu respeito (BOSCHETTI, 2008, p. 185).

Assim, segundo Boschetti (2008), na construção da primeira proposta de Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) - a regulamentação desta enquanto direito social, teve a participação de três atores: o grupo acadêmico de pesquisa da Universidade de Brasília - Núcleo de Estudos e Pesquisa sobre Políticas Sociais (Neppos/UnB) que se propôs a pensar a assistência considerando o conceito, sua trajetória histórica, a participação social e a relação público-privado; a Secretaria de Assistência Social que apresentou um projeto que se limitava ao que estava posto na Constituição na tentativa de diminuir o campo da assistência; e os funcionários da LBA, representados pela Associação Nacional dos Servidores da LBA (Anasselba), que apresentaram um projeto próprio por medo de extinção dessa instituição. Por fim, o Projeto de Lei (PL) manteve a proposta elaborada pelo grupo da UnB, mas foi feita alterações quanto a gestão, execução e a permanência da LBA. Entretanto, essa primeira proposta foi vetada completamente pelo Governo Collor, tendo em vista a funcionalidade das ações assistencialistas<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> As medidas neoliberais retomam os pensamentos liberais, já mencionado no primeiro capítulo (p. 32).

<sup>22</sup> A argumentação dada no veto da primeira versão da LOAS demonstra o posicionamento neoliberal desse governo. Segundo o Diário Oficial da União, “o abono familiar, com característica de complemento de renda familiar [é] incompatível como os fins da assistência social, [pois é] de complexa operacionalização e absorvedor de uma gama de recursos que afetaria a dotação para outras ações mais condizentes com os princípios esculpidos na Constituição. De outra forma, alguns dos dispositivos vinculam recursos orçamentários, ferindo os preceitos de maior elasticidade na elaboração dos orçamentos públicos” (BRASIL, 1990, DOU DE 18/09/1990).

De acordo com a legislação, após o veto integral, cabia ao poder executivo elaborar e enviar novo projeto para ser apreciado pelo parlamento. “O governo Collor, contudo, descumpriu a lei (...) e não tomou a iniciativa de elaborar novo projeto (BOSCHETTI, 2008, p. 220).

O governo em questão retomou ações clientelistas e desconsiderou as obrigações constitucionais (LAJÚS, 2010). A primeira-dama, Rosane Collor, assumiu tanto as obrigações política como administrativas da LBA deixando um histórico de corrupção, por exemplo, “a transferência de recursos da LBA a uma associação filantrópica fictícia dirigida por membros de sua família em Canapi (AL)” (BOSCHETTI, 2008, p. 215). Diante de inúmeros casos de corrupção, tanto do presidente quanto de sua esposa, a Câmara de Deputados aprovou o pedido de *impeachment* do presidente Collor e o vice-presidente Itamar Franco, assumiu a presidência.

Nesse momento, o cenário econômico continuava instável e as ações de cunho social não foram significativas devido ao desinteresse político, entretanto a LOAS foi aprovada, em 1993. Boschetti (2008) apresenta como fatores favoráveis a aprovação dessa lei: a reorganização dos grupos que propuseram os projetos anteriormente, a Anasselba apoiou a proposta do NEPPS/UnB, e também garantia da aprovação dessa normativa tornou-se pauta da agenda do Governo Itamar para demonstrar o comprometimento deste com essa política em contrapondo-se ao seu sucessor. Na entrevista concedida a Boschetti (2008), a Assessoria de Assuntos Sociais relata a importância do tema:

Eu liguei pessoalmente para o líder do governo na Câmara dos Deputados e disse que a lei era muito importante e que o presidente desejava que ela fosse aprovada em regime de urgência urgentíssima, pois ela representava o compromisso democrático deste governo. Eu insistir dizendo que esta lei era uma prioridade do poder executivo (BOSCHETTI, 2008, p. 252)

Cabe destacar que também houveram pressões dos movimentos populares para a aprovação desta lei, por exemplo, os encontros regionais promovidos pelo Ministério de Bem-Estar Social, em 1993, e a intensa participação dos militantes dessas áreas nessas instâncias e nos debates no âmbito legislativo. O Governo Itamar finda seu mandando deixando esse marco para a política de Assistência Social mesmo em um contexto neoliberal.

O Governo seguinte, de Fernando Henrique Cardoso (FHC), continuou o processo de desresponsabilização do Estado perante as políticas sociais e as adequações deste ao

Consenso de Washington<sup>23</sup> via o Plano Diretor da Reforma do Estado<sup>24</sup> idealizado por Bresser Pereira, em 1995. Quanto a LBA, ela progressivamente, após o escando de corrupção, teve uma direção técnica e, por fim, foi extinta através da Medida Provisória (MP) nº 813, de 1º de janeiro de 1995, publicada no primeiro dia de mandato do governo o Presidente Fernando Henrique Cardoso.

Nesse mesmo período foi criado o programa Comunidade Solidária, vinculado à Casa Civil da Presidência da República, e presidido pela então primeira-dama do país, Ruth Cardoso. Segundo Cardoso (1997), tal programa objetivava a construção de uma rede de recursos financeiros, técnicos e humanos para combater a miséria e a fome. E para atingir esse objetivo criou-se uma direção paralela de ações assistenciais, retomando a lógica do favor, voluntariado e clientelismo. A desresponsabilização perante a assistência social pública evidenciou o posicionamento neoliberal adotado pelo governo. O Programa Comunidade Solidária foi uma iniciativa que deliberadamente desconsiderando os avanços constitucionais na área de Assistência Social, todo o debate feito sobre o tema no início dos anos 1990 e a árdua aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Podendo ser caracterizado como uma

espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação das políticas sociais regidas pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a Assistência Social em um sistema de Seguridade Social, passa por cima dos instrumentos previstos na Loas, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas construídas (...)Mais importante ainda do que a denegação de conquistas que vinham sendo alcançadas desde 1988 é o esvaziamento do campo político no qual essas conquistas vinham se processando (TELLES, 1998, p. 101 -102).

Em 2002 tal programa é encerrado, mas os resquícios socioculturais decorrentes do trato histórico dessa política, e reforçado após a regulamentação desta, tem impactos profundos, talvez incomensuráveis, para a Política de Assistência Social Brasileira.

Nos anos posteriores, de 2003 até 2010, no Governo de Luiz Inácio Lula da Silva foram aprovadas diversas normativas no âmbito da assistência social, que será tratado no próximo capítulo. O presidente Lula no seu primeiro pronunciamento público declarou

---

<sup>23</sup> O Consenso de Washington foi uma reunião realizada na cidade de Washington, em novembro de 1989, que previa um conjunto de medidas para a adequação dos países em desenvolvimento para receber recursos financeiros. Tal plano foi formulado por economistas de instituições financeiras como o FMI, o Banco Mundial e o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos (Vide nota 13).

<sup>24</sup> O Plano Diretor de Reforma do Estado foram as adequações realizadas pelo governo brasileiro, no ano 1995. Segundo tal documento, a ideia era modernizar a gestão da administração pública, entretanto as medidas adotadas cumpriram a risca a medidas proposta pelo Consenso de Washigton.

como pauta da agenda desse governo combater a fome e a miséria. E logo que assumiu a presidência, propôs uma série de medidas na área social, dentre elas observa-se o Programa Bolsa Família (PBF), programa de transferência de renda que pretende romper com o ciclo da pobreza. O Governo da Dilma Rousseff (2011 – atual) deu continuidade ao projeto petista de acabar com a miséria centrados nos programas de transferência de renda.

Na tentativa de compreender melhor o processo de regulamentação dessa política nesse período, o próximo tópico pretende apresentar suas principais normativas tendo em vista a apreensão do objeto de estudo da presente pesquisa.

## CAPÍTULO 2

### A NOVA CONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

O Estado Brasileiro, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, não deu respostas satisfatórias a demanda da sociedade por uma política de assistência social pública. A regulamentação dessa política foi um marco histórico, pois a partir daquele momento a assistência era um direito social garantido constitucionalmente. Nesse sentido, o presente tópico pretende abordar o processo sócio-político após a regulamentação dessa política. Assim, esse capítulo será subdividido em dois tópicos: o primeiro apresenta brevemente o caminho das normativas dessa política e o outro aborda as inovações, desafios e limites pós-constituente.

#### *2.1. O caminho das normativas: Lei Orgânica de Assistência Social, Política Nacional de Assistência Social 1998 e 2004 e Normas Operacionais Básicas.*

O presente tópico pretende tratar do processo de normatização da Assistência Social considerando as principais normativas sobre o tema: a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e suas alterações, a Política Nacional de Assistência Social, de 1998 e 2004, e as Normas Operacionais Básicas de 2005 e 2012.

A primeira normativa referente a Assistência Social que merece destaque após a promulgação da constituinte é Lei Orgânica de Assistência Social– LOAS, Lei nº 8.742/1993, que materializou a assistência social como política pública de Estado, tal qual, previsto na Constituição Federal de 1988, ou seja, como um direito do cidadão e dever do Estado compondo o tripé da Seguridade Social. Essa política não contributiva deve prover os mínimos sociais e atender as vicissitudes básicas dos cidadãos tendo por objetivo, segundo a primeira versão dessa lei<sup>25</sup>, a proteção e atenção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, as pessoas com deficiência e a promoção ao mercado de trabalho.

A LOAS estabelece princípios para a Assistência Social, que até então estava baseada na lógica do favor e da benemerência, tornando-a uma ação de caráter estatal e como orientações próprias:

---

<sup>25</sup>Essa versão da normativa é de 1993. Posteriormente serão expostas as alterações dessa lei pela Lei nº 12.435, de 2011.

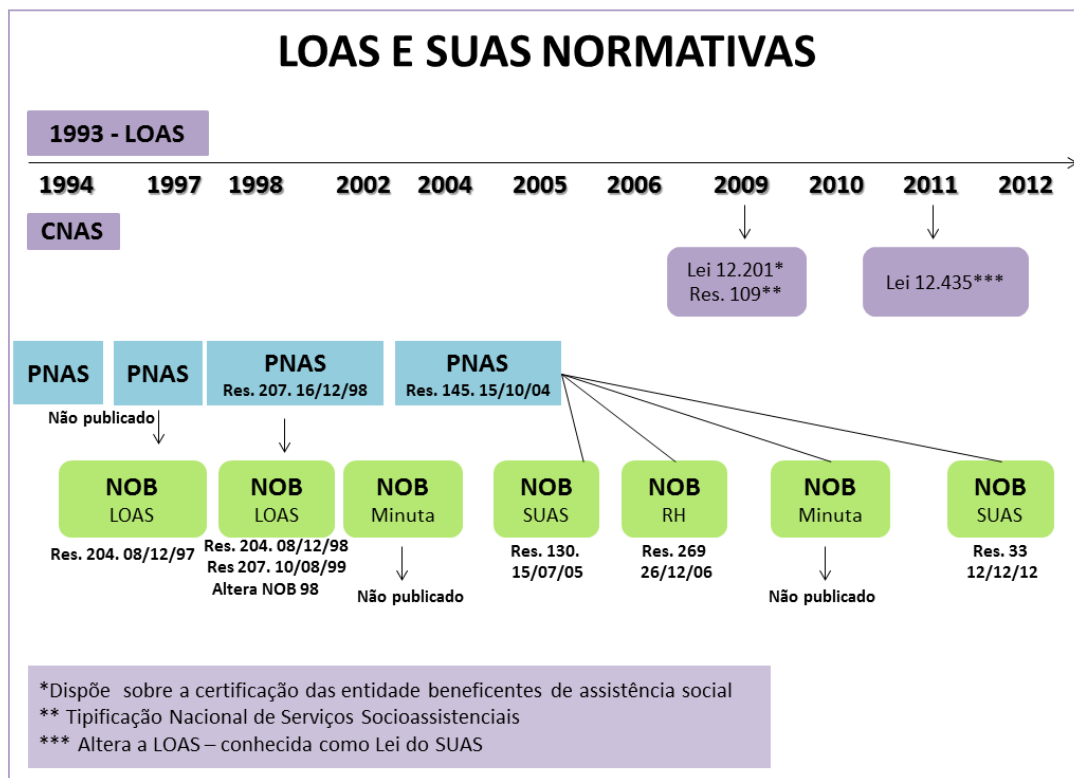
Art. 4º(...) I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993, p. 11)

Quanto às diretrizes da Política de Assistência Social, observa-se a descentralização político-administrativa, a participação da população no processo de gestão e a responsabilidade do Estado na direção da Assistência. Essa regulamentação também estabelece o modo de estruturação, gestão e organização desta política, as competências dos entes federados - União, Estados, Municípios e Distrito Federal; os espaços de participação e controle social, o financiamento; os benefícios e serviços a serem prestados – Benefícios Continuados e Eventuais; e ações de enfrentamento a pobreza.

A figura 1 apresenta as principais normativas da Assistência após a promulgação da LOAS. As normativas que serão detalhadas neste tópico, são: as alterações das LOAS, a Política Nacional de Assistência Social e as Normas Operacionais Básicas (NOB/SUAS) aprovada em 2005 e 2012.

A Resolução n.º 207, 16 de dezembro de 1998, aprovada no Governo do Fernando Henrique Cardoso, apresentava a primeira versão da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) que se assemelhava a um relatório com informações sobre as situações de vulnerabilidade, precariedade e desproteção no país e a repetição das informações da LOAS. Essa normativa foi aprovada prevendo, tão somente, a prestação de serviços filantrópicos relacionado a creches e abrigos. Considerando as prioridades centrava-se na adequação do país aos moldes neoliberais adotadas por esse governo, todavia, houveram avanços, pois amplia-se os canais de participação e gestão, com a instituição da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) composta por União, Estados, Municípios e Distrito Federal, e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB) composta por Estados e Municípios, ambas com caráter deliberativo no âmbito da gestão dessa política.

FIGURA 1. LOAS e suas normativas.



Fonte: BRASIL, 2013a, p. 26

Assim, somente em 2004, o Governo Lula coloca a Assistência Social é colocada na agenda governamental. Nesse período, as regulamentações e normativas dessa política se estruturam como política pública de Estado, ou seja, a política de assistência social de fato é normatizada, estruturada e implementada, conforme previsto da Constituição Federal de 1988 e na LOAS.

Desse modo, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no uso de suas atribuições, aprovou a resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, propondo outra versão da PNAS tendo em vista concretizar os objetivos de referida política. A Política Nacional de Assistência Social (PNAS) aprovada em 2004 é a primeira regulamentação a cumprir o que estava previsto na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993, e dá materialidade aos princípios e diretrizes já estabelecidos; além de apresentar inovações, desafios e avanços.

Quanto aos princípios e diretrizes que norteiam a PNAS, o texto da normativa manteve o que estava posto na Lei Orgânica de Assistência (LOAS/1993). A diretriz da descentralização é materializada pela implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a participação da população.



O SUAS consiste em um modelo de gestão descentralizado e participativo que tem por objetivo unificar o conceito e procedimentos referentes a assistência em todo território nacional, mas respeitando sua diversidade. Nesse sentido, dizer que existe um Sistema Único de Assistência Social significa que as ações dessa política são articuladas e integradas compondo, assim, um conjunto de serviços e benefícios oferecidos pelos entes federativos por meio de instituições públicas e privadas.

Quanto ao público alvo, a assistência social destina-se aos:

cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (BRASIL, 2004, p. 33).

Considerando a assistência social como uma política complementar a outras no desafio de romper com as desigualdades sociais, esta tem por objetivos: a contribuição para a inclusão e equidade dos seus usuários tanto no âmbito urbano quanto rural; a garantia ações centralizada na família considerando a importância do convívio familiar e comunitário; e a promoção de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial aos que dela necessitar (BRASIL, 2004).

As modalidades de oferta de serviços socioassistenciais são subdividida em Proteção Social Básica (PSB) e Proteção Social Especial (PSE). A Proteção Social Básica tem por objetivo prevenir situações de risco e trabalhar com vínculos fragilizados por meio dos Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e os Serviços de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas, segundo a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais (BRASIL, 2009a). A Proteção Especial atua quando já ocorreram as situações de violação de direitos e rompimentos de vínculos; esta pode ser compreendida em duas subdivisões: média complexidade e alta complexidade. A primeira atende indivíduos e famílias quando os direitos foram violados, mas ainda há vínculos familiares e comunitários; a segunda atua no rompimento total de vínculos, sendo necessário a

proteção integral ao usuário. As ações dessas modalidades são complementares dentro da assistência social e atuam de forma articulada internamente<sup>26</sup>.

A gestão da assistência é organizada na perspectiva de um Sistema Único, de forma descentralizada e participativa. Segundo Sposati (2006), o SUAS é o resultado de mais de 15 anos de luta e teve influência dos aprendizados da gestão em saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) e sua origem histórica nasce também na LBA.

Foi na extinta ANASSELBA (...) que se construiu em 1990 um primeiro documento propondo um sistema único gestor da assistência social. Portanto, uma proposta anterior à LOAS construída pelo órgão de maior capilaridade na assistência social à época. Essa construção fluía da experiência dos trabalhadores da LBA em todo o Brasil e da vivência parceira com a construção do SUS (SPOSATI, 2006, p. 102).

O SUAS também tem três funções, a vigilância social, a defesa de direitos, a proteção social, que serão tratados no próximo tópico. Tal sistema está estruturado em eixos e subsistemas de gestão, conforme a PNAS/2004(p. 39):

- Matricialidade sociofamiliar.
- Descentralização político-administrativa e territorialização.
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil.
- Financiamento.
- Controle Social.
- O desafio da participação popular/cidadão usuário.
- A Política de Recursos Humanos.
- A informação, monitoramento, avaliação.

Por fim, cabe destacar o cofinanciamento da assistência, após o rompimento com a lógica convenial, os entes federados deveriam compartilhar responsabilidades em relação ao custeio dessa política. Para tal, foram estabelecidos pisos e repasses diretos,

---

<sup>26</sup>Segundo a Tipificação dos Serviços (2009), os serviços referente a proteção especial de média complexidade são: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), Serviço Especializado em Abordagem Social, Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC), Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias, Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua. Os de alta complexidade: Serviço de Acolhimento Institucional, Serviço de Acolhimento em República, Serviço de Acolhimento em Família Acolhedora e o Serviço de Proteção em Situações de Calamidades Públicas e de Emergências.

denominada fundo a fundo<sup>27</sup>, considerando os planos de ação dos estados e municípios (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2013).

Em 2005, a Norma Operacional Básica/SUAS foi aprovada pela Resolução da CNAS nº 130, de 15 de julho, estabelecendo as responsabilidades e instruções para a construção do SUAS, por meio da promoção de incentivos e a delimitação de requisitos para a habilitação dos municípios para a implementação SUAS, denominado níveis de gestão<sup>28</sup>. Em outros termos, essa normativa instrumentaliza a PNAS/2004 para implantar o SUAS, por isso o rigor quanto aos documentos necessários para receber recursos da assistência e a estrutura pré-estabelecida dos níveis de gestão.

A NOB/SUAS (2005) estabelece como instrumentos de gestão da política: a construção de um Plano de Ação por cada esfera de governo; o planejamento orçamentário das ações e gastos com a política; a gestão da informação, o monitoramento e a avaliação por meio do Sistema Nacional de Informação do SUAS (Rede SUAS)<sup>29</sup>; e a apresentação de um Relatório Anual de Gestão informando resultados obtidos durante o ano.

Quanto aos canais de pactuação e controle social, as funções, composições da CIB e a CIT forma regulamentadas, e as obrigações dos Conselhos Nacionais, Estaduais, Municipais e Distrital foram detalhadas. A NOB/SUAS 2005 ainda detalha os mecanismos de implantação do SUAS.

---

<sup>27</sup> A transferência fundo a fundo é o repasse regular e programado de recursos diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para estados e municípios, independentemente de convênio ou instrumento similar.

<sup>28</sup> Gestão inicial, Básica e Plena. A gestão inicial requer o cumprimento do art. 30 da LOAS a básica e plena, além disso, demandam o cumprimento de outros requisitos. O art. 30 da LOAS estabelece, para cada esfera de governo, como condição para os repasses: a efetiva instituição e funcionamento do Conselho de Assistência Social, o Fundo de Assistência Social e o Plano de Assistência Social. Os outros requisitos são detalhados e esclarecidos na NOB/SUAS 2005, páginas 110-113.

<sup>29</sup> A Rede SUAS é o Sistema Nacional de Informação do SUAS. Tal ferramenta produz, armazena, processa e dissemina dados referentes a política de assistência social, sendo assim, um instrumento de gestão e de divulgação de informações para gestores, técnicos, entidades, usuários e sociedade civil. Em Esse sistema foi desenvolvido para suprir as necessidades de informações no âmbito do SUAS e também para gerar dados sobre a implementação da PNAS; além de “dá suporte a operação, financiamento e controle social do Suas e garante transparência à gestão da informação. A Rede Suas é composta por ferramentas que realizam registro e divulgação de dados sobre recursos repassados; acompanhamento e processamento de informações sobre programas, serviços e benefícios socioassistenciais; gerenciamento de convênios; suporte à gestão orçamentária; entre outras ações (...) a Rede Suas é compostas por vários aplicativos utilizados por todos os atores do SUAS como por exemplo o SUASWEB e o CADSUAS (...) O SUASWEB atende aos registros do modelo de gestão do SUAS e é composto do PLANO DE AÇÃO, do DEMONSTRATIVO SINTÉTICO FÍSICO FINANCEIRO, por exemplo e o CADSUAS é o Sistema de Cadastro do SUAS. Neles são inseridas informações cadastrais de prefeituras, órgão gestor, fundos e conselhos de Assistência Social, bem como de unidades públicas e trabalhadores do SUAS. O CADSUAS ainda controla o cadastro e manutenção dos dados de pessoas e entidades envolvidas na Rede SUAS” (BRASIL, 2013i, p. 41).

Tal normativa sofre alterações com a NOB/SUAS 2012. Contudo, cabe compreender ainda as mudanças legais realizadas nas alterações da LOAS<sup>30</sup> por meio da Lei nº 12.435 aprovada em 06 de julho de 2011. Essa Lei revisou mais de dezessete artigos da Lei nº 8.742/1993, dentre as principais alterações observa-se: a regulamentação do SUAS no âmbito legal com um sistema descentralizado e participativo; a organização da assistência social e a definição da proteções em social básica e social especial; a instituição de estruturas responsáveis pela Proteção Social Básica como os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) e o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família – PAIF; e a Proteção Social Especial por meio, por exemplo, dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos – PAEFI e o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI).

Quanto aos recursos financeiros, a Lei dispõe sobre o cofinanciamento de serviços, programas, projetos, benefícios eventuais e aprimoramento da gestão que deveria ser efetuado por transferências automáticas entre fundos de assistência social mediante alocação de recursos próprios, além de autorizar a utilização dos recursos do cofinanciamento dos serviços socioassistenciais para pagamento da equipe de referência das Unidades de assistência social nos municípios, e institui o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGD-SUAS).

A lei também reduz a idade mínima para recebimento pelo idoso do BPC considerando o Estatuto do Idoso; conceitua os termos “pessoa com deficiência” e “impedimento de longo prazo”. Define os benefícios eventuais, serviços socioassistenciais e a classificação das entidades e organizações de Assistência Social. Sobre os Conselhos de Assistência Social, altera suas competências, o vincula ao órgão gestor da assistência e a prevê a infraestrutura destes (recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive passagens e diárias). Altera as competências de Estados e Municípios e estabelece que a Conferência Nacional será realizada a cada 4 anos. Dentre inúmeras alterações apresentou-se as principais para se compreender o processo de normatização da política, destacando-se que tais alterações fizeram a LOAS convergir com os documentos anteriores que desenharam o SUAS.

---

<sup>30</sup>Outras alterações foram dadas pelas legislações seguintes: Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1998; Lei nº 9.711, de 20 de novembro de 1998; Medida Provisória nº 2.187-13, de 2001; Lei 12.101 de 2009, Lei nº 12.470, de 2011.

A NOB/SUAS 2012, aprovada pela Resolução do CNAS nº 33, de 12 de dezembro de 2012, avança à medida que considera todas as normativas e alterações realizadas ao longo dos sete anos posteriores a NOB/2005. Entre as inovações essa Norma estabelece que os níveis de gestão passam a ser definidos com base no Índice de Desenvolvimento do SUAS – ID SUAS - conjunto de indicadores mensurados pelo Censo SUAS<sup>31</sup>, sistema de Rede SUAS e outros sistemas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). A forma de financiamento passa a ser em blocos compostos por um conjunto de pisos referente a cada proteção, conforme a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais e o IGD-SUAS, ou seja, dois blocos de financiamento (Proteção Básica e Especial) devendo cobrir todos os serviços, mas os Estados e Municípios ganham autonomia para gerir a distribuição do recurso; contrapondo-se a NOB/SUAS 2005 cujo os pisos de financeiros eram destinados especificamente aos serviços.

As competências das CTI e CIB são aprimoradas e detalhadas e outras entidades de participação são reconhecidas: Fórum Nacional de Secretários(as) de Estados da Assistência Social - FONSEAS, Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social - CONGEMAS e Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social - COEGEMAS. Quanto nosso objeto de pesquisa, a Vigilância Socioassistencial, houve avanços significativos sua regulamentação desta para sua implementação em todas as esferas de governo, tema do nosso próximo capítulo.

Portanto, os primeiros passos para a implementação do SUAS são materializados pela Política Nacional de Assistência Social, de 2004, e a NOB/Suas, de 2005, por isso o rigor normativo já mencionado. O aprimoramento e desse sistema são evidenciados nas alterações da LOAS, em 2011, e na NOB/2012.

Diante do cenário apresentado cabe compreender os principais desafios, limites e inovações da Assistência Social na atualidade.

---

<sup>31</sup>O Censo é instrumento da vigilância socioassistencial que auxilia a gestão da política de assistência. O Censo SUAS, segundo o MDS, permite construir indicadores dimensionais, índices de desenvolvimento e patamares mínimos anuais para as unidades públicas de assistência social. O Censo SUAS 2012 mensurou os CRAS, CREAS, Centro POP, a Gestão Municipal e Estadual, os Conselhos Municipais e Estaduais, e as Unidades de Acolhimentos considerando, basicamente, a infraestrutura, os recursos humanos, serviços oferecidos e financiamento. Os resultados dos Censos são sistematizados e divulgados em cadernos, denominado “Censo SUAS”, no site do MDS <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/livros>. Acessado em: 28/04/2014.

## *2.2. Política de Assistência Social: inovações, desafios e limites*

O presente tópico tem por objetivo abordar brevemente os principais desafios, limites e inovações do SUAS. Para tanto será apresentado alguns subtópicos: as funções do SUAS - Defesa de Direitos, Proteção e a Vigilância Social - observando a interrelação destas; as seguranças afiançadas na PNAS tendo em vista apresentar a importância da delimitação da matéria da Política de Assistência Social; a vulnerabilidade e o risco como expressões da questão social considerando que a Vigilância Socioassistencial os têm por objeto de intervenção; por fim, a apresentação dos principais limites e desafios da política.

### *2.2.1. Funções da Política Nacional de Assistência Social*

A palavra “função” vem do latim *functio* e diz respeito a execução, realização e performance, sendo também sinônimo dos verbos “realizar, executar, levar a cabo”. Em termos políticos essa palavra delimita o papel, a competência e encargo de determinados atores. A Política de Assistência Social denominou como suas funções a Proteção Social, a Defesa de Direitos e a Vigilância Socioassistencial, apresentadas primeiramente como referência para os serviços socioassistenciais na PNAS/2004 e ratificadas como função do SUAS na NOB's de 2005 e 2012. Assim, o presente tópico pretende expor breves aspectos de cada uma dessas funções e a interação entre elas.

Da mesma forma que a Seguridade Social Brasileira é composta por um tripé de políticas pretendendo formar uma rede de proteção, o SUAS é também composto por um tripé de ações interdependentes e complementares. Ou seja, as três funções fazem da assistência uma política pública que identifica os espaços necessários de intervenção, protege e assegura os cidadãos em situações de vicissitudes e constrói mecanismo de garantia de direitos.

A Lei 12.234, de julho de 2011, que altera a LOAS considera tais funções como objetivos:

Art. 2º A assistência social tem por objetivos:

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente: a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes; c) a promoção da integração ao mercado de trabalho; d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de

tê-la provida por sua família;

II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;

III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais (BRASIL, 2011, p. 8)

A função de Proteção Social é materializada pela oferta de serviços nas proteções básica e especial considerando a padronização prevista na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais<sup>32</sup> e a qualidade dos serviços prestados. O rol competências inerentes a essa função, presentes na PNAS/2004, NOB/SUAS 2005 e 2012 e LOAS, aborda desde a oferta de serviços, consolidação dos equipamentos públicos como CRAS e CREAS às seguranças afiançadas pela política. O acúmulo teórico-conceitual sobre o tema é vasto tanto no âmbito acadêmico quanto governamental.

A Vigilância Socioassistencial é o campo que deve produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações territorializadas sobre as situações de vulnerabilidade e risco; e tipo, volume e padrões dos serviços socioassistenciais. A regulamentação desta foi concretizada nas alterações da LOAS e na NOB/SUAS 2012, apesar das outras normativas (PNAS/2004 e a NOB/SUAS 2005) já a mencionarem. Essa função subsidia as outras duas funções por meio das informações sistematizadas por ela. Considerando os objetivos do presente trabalho, tal temática será aprofundado no próximo capítulo.

Já a Defesa de Direitos visa garantir a plena efetivação dos direitos, por isso sua abordagem atravessa todo o SUAS e a materialização dessa função perpassa os aspectos culturais e ideológicos da assistência. A publicação Capacita SUAS (BRASIL, 2013b, p. 111), afirma que essa função confere ao sistema uma completude, pois “a organização do sistema de proteção social exige mecanismo para coibir, corrigir e superar as omissões e práticas comissivas que atentem contra os direitos socioassistenciais”.

A partir desses objetivos, o Sistema Único de Assistência Social se estrutura para garantir o direito a Assistência Social àqueles que dela necessitar. A seguir, será apresentado o rol de garantias que essa política pretende assegurar.

---

<sup>32</sup>Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, do CNAS.

### 2.2.2. *Seguranças afiançadas pela política de assistência social*

A ação de proteger é denominada como guardar à salvo, é a sensação de estar protegido de riscos, perigos e perda são alguns dos significados relacionado a palavra segurança. Segundo Sposati (2009), se sentir seguro é necessidade de todos os indivíduos, mas os indivíduos não podem ser os únicos responsáveis por garantir a satisfação desta: “é também uma necessidade da sociedade que se assegure em determinada medida a ordem social e se garanta uma ordem segura a todos seus membros” (SPOSATI, 2009, p. 21).

Compreender o que será assegurado pela Assistência Social é importante pois delimita o que compete a essa política e a diferenciação desta de outras. Deste modo, a PNAS (2004) apresenta como responsabilidade da proteção social a ela vinculada o dever de garantir as seguintes seguranças: sobrevivência (rendimento e a autonomia), acolhida, convívio.

segurança de sobrevivência ou de rendimento e de autonomia: através de benefícios continuados e eventuais (...). segurança de convívio ou vivência familiar: através de ações, cuidados e serviços que restabeleçam vínculos pessoais, familiares, de vizinhança, de segmento social, (...).segurança de acolhida: através de ações, cuidados, serviços e projetos operados em rede com unidade de porta de entrada destinada a proteger e recuperar as situações de abandono e isolamento de crianças, adolescentes, jovens, adultos e idosos, restaurando sua autonomia, capacidade de convívio e protagonismo (BRASIL, 2004, p. 40)

Nas regulamentações posteriores, especialmente na NOB/SUAS 2005 e NOB/SUAS 2012, a ideia do que deveria ser garantido como segurança passa por algumas modificações, em especial no que se refere à segurança de desenvolvimento da autonomia, todavia, as demais seguranças não sofreram alterações substanciais. A NOB/SUAS 2005 cita o que será assegurado pelo SUAS e acrescenta a segurança de desenvolvimento da autonomia; na nova redação (NOB/SUAS 2012) é aprimorada e se tem mais clareza do que corresponde a cada segurança. Por fim, o rol de seguranças, são: a acolhida; a renda; o apoio e o auxílio; o convívio familiar, comunitário e social e o desenvolvimento da autonomia.

A *segurança de acolhida* refere-se à oferta pública de espaços e serviços, tanto na proteção básica quanto na especial, bem como a estrutura física e profissional capaz de: recepcionar os usuários, garantir uma escuta profissional qualificada, socializar informações e referência, conceder benefícios, prover a aquisições materiais e sociais,



abordar o território considerando as situações de risco e oferta uma rede de serviços e de locais de permanência de indivíduos e famílias a curto, médio e longo prazo (NOB/SUAS 2012). A publicação Capacita SUAS - caderno 1, de 2013, ao apresentar o rol de direitos socioassistenciais argumenta:

Esta segurança implica em que a assistência social seja no âmbito do Estado brasileiro a política responsável por criar condições para que nenhum ser humano fique ao abandono ou ao relento, por ausência de acolhimento, sobretudo em momentos climáticos ou de catástrofes que agridem a condição humana (BRASIL, 2013b, p. 62).

A *segurança de renda* diz respeito a concessão de auxílios financeiros e benefícios continuados para cidadãos que não estão incluídos no sistema previdenciário e que apresentam vulnerabilidades decorrente do ciclo de vida e/ou incapacidade para a vida independente e trabalho (NOB/SUAS, 2012). Tal ação é complementar a previdência social e visa prover renda aos que por aquela não são segurados, por exemplo, por meio do Benefício de Prestação Continuada da Assistência Social (BPC) e os Benefícios Eventuais. Já a *segurança de apoio e auxílio* garante, quando em situações de riscos e vulnerabilidade social, a oferta de auxílios em bens materiais e/ou pecúnia, em caráter transitório, denominados de benefícios eventuais para as famílias, seus membros e indivíduos em situações de emergência e calamidade pública. Além disso, essa segurança abarca a prestação de serviços socioassistenciais nessas ocasiões. De certa forma, essas duas garantias se relacionam e complementam-se.

A garantia do *convívio familiar, comunitário e social* se realiza pela oferta pública de serviços continuados e está relacionado com a capacidade de se assegurar oportunidades e uma equipe profissionais capazes de construir, restaurar e fortalecer laços de pertencimento, de natureza geracional, vizinhança, intergeracional, familiar, interesses comuns e societários; além de ações que qualifiquem vínculos sociais, projetos pessoais e sociais (NOB/SUAS, 2012). Sobre essa segurança argumenta-se:

A defesa do direito à convivência familiar, que deve ser apoiada para que possa se concretizar, não restringe o estímulo a sociabilidades grupais e coletivas que ampliem as formas de participação social e o exercício da cidadania. Ao contrário, a segurança de convívio busca romper com a polaridade individual/coletivo, fazendo com que os atendimentos possam transitar do pessoal ao social, estimulando indivíduos e famílias a se inserirem em redes sociais que fortaleçam o reconhecimento de pautas comuns e a luta em torno de direitos coletivos (COUTO et al; 2012, p.65-66).

Como ações inerentes a essa segurança observa-se o impedimento do isolamento e do abandono, o estímulo à convivência social e o reconhecimento social como instrumento central para se trabalhar com os cidadãos (BRASIL, 2013b).

O *desenvolvimento da autonomia* está relacionado com ações profissionais que promovam: capacidades e habilidades para se exercer o protagonismo; a cidadania; o respeito à dignidade; a conquista de melhores graus de liberdade e independência pessoal; garantia de proteção social para os cidadão, famílias e sociedade; além de qualificar laços sociais que vivenciam situações de vicissitudes e contingências (NOB/SUAS, 2012). O processo de desenvolvimento da autonomia requer ações integradas às outras políticas e está diretamente relacionada a rede de políticas pública que amparam os cidadãos. Por isso, alguns autores denominam esse processo como autonomização.

O mais adequado seria referir-se a processos de autonomização, considerando a complexidade e a processualidade das dinâmicas que interferem nas condições de aquisições e conquistas de graus de responsabilidade e liberdade dos cidadãos, que só se concretizam se apoiadas nas certezas de provisões estatais, proteção social pública e direitos assegurados (COUTO et al; 2012, p. 66).

Deste modo, as seguranças afiançadas no âmbito do SUAS estabelece um rol de direitos pertinente aos seus usuários delimitando, assim, o que compete a assistência social enquanto política pública. Em outros termos, significa dizer que essas seguranças devem ser garantidas, no âmbito da assistência, a todos que dela necessitar. Nesse sentido, tal política estabelece suas responsabilidades e seu foco de atenção, rompendo com práticas emergenciais que qualificaram essa política como governo paralelo dos pobres – cabendo a ela, atende todo as demandas desse segmento populacional.

Apresentado o rol de seguranças afiançadas no Sistema Único de Assistência Social cabe compreender as concepções de vulnerabilidade e risco, afinal, “os serviços de proteção devem prover um conjunto de *seguranças* que cubram, reduzam ou previnam riscos e vulnerabilidades sociais” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 65). E como já mencionado anteriormente, os grupos e cidadão que se encontram em situação de vulnerabilidade e risco social são os usuários da Assistência Social, segundo a PNAS (BRASIL, 2004).

### 2.2.3. A Vulnerabilidade Social como expressão da Questão Social

O presente subtópico pretende compreender o significado do termo vulnerabilidade e a adoção deste pela Política de Assistência Social, além de caracterizá-lo como uma das expressões da questão social.

A palavra vulnerabilidade, do latim *vulnus*, *vulneris*, sugere a condição de estar ferido, atingido ou limitado nas suas capacidades. Já quanto a concepção de vulnerabilidade social, alguns autores (VIGNOLI, 2002; CUNHA, 2004) consideram que não existe uma definição única para esse termo, apesar de um relativo consenso sobre o que seria tal conceito entre as áreas que se apropriam desse termo<sup>33</sup>. De modo geral, a vulnerabilidade social diz respeito à exposição ao risco, a condição de fragilidade, e a incapacidade de dar respostas a determinadas situações (VIGNOLI, 2002; CUNHA, 2004), tal condição está associada aos aspectos ambientais, biológicos, econômicos, fisiológicos, psicológicos, legais, sociais, políticos, culturais, dentre outros.

Mestriner e Nery (2009) consideram tal conceito como multidimensional que se refere à identificação das situações que vulnerabilizam indivíduos, famílias e sociedades, tanto em aspectos sócio demográficos, quanto em relação a bens materiais e/ou afetivo-relacionais. Vivenciar a situação de vulnerabilidade social “(...) significa ter a potencialidade de resposta alterada ou diminuída frente às situações de risco ou a constrangimentos naturais da vida” (MESTRINER; NERY, 2009, p. 14).

Paulilo e Jeolás (2000, p. 1) afirmam que a vulnerabilidade não é inerente a algumas pessoas ou grupos, mas “a determinadas condições e circunstâncias, que podem ser minimizadas ou revertidas”. Pizarro (2001) ao analisar a vulnerabilidade social acrescenta dois componentes a compreensão desse conceito: a insegurança, e a ausência de mecanismo de defesa nas situações das comunidades, famílias e indivíduos diante das vicissitudes de vida; e os recursos e estratégias que estes utilizam para enfrentar os efeitos desses eventos.

O documento elaborado pelo Dieese<sup>34</sup>, em 2007, referencia-se em Katzman (1999) para compreender o sentido sociológico desse termo.

De acordo com Katzman (1999; 2001), as situações de vulnerabilidade social devem ser analisadas a partir da existência ou não, por parte dos

---

<sup>33</sup>A vulnerabilidade é um fenômeno multifacetário e o objeto de estudo de várias áreas: ciência política, sociológica, psicologia, medicina, biológica, economia dentre outras.

<sup>34</sup> O Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) foi criado pelo movimento sindical brasileiro, em 1955, para desenvolver pesquisas que fundamentassem as reivindicações dos trabalhadores.

indivíduos ou das famílias, de ativos disponíveis e capazes de enfrentar determinadas situações de risco. Logo, a vulnerabilidade de um indivíduo, família ou grupos sociais refere-se à maior ou menor capacidade de controlar as forças que afetam seu bem-estar, ou seja, a posse ou controle de ativos que constituem os recursos requeridos para o aproveitamento das oportunidades propiciadas pelo Estado, mercado ou sociedade. Estes ativos estariam assim ordenados: (i) físicos, que envolveriam todos os meios essenciais para a busca de bem-estar. Estes poderiam ainda ser divididos em capital físico propriamente dito (terra, animais, máquinas, moradia, bens duráveis relevantes para a reprodução social); ou capital financeiro, cujas características seriam a alta liquidez e multifuncionalidade, envolvendo poupança e crédito, além de formas de seguro e proteção; (ii) humanos, que incluiriam o trabalho como ativo principal e o valor agregado ao mesmo pelos investimentos em saúde e educação, os quais implicariam em maior ou menor capacidade física para o trabalho, qualificação etc.; (iii) sociais, que incluiriam as redes de reciprocidade, confiança, contatos e acesso à informação. Assim, a condição de vulnerabilidade deveria considerar a situação das pessoas a partir dos seguintes elementos: a inserção e estabilidade no mercado de trabalho; a debilidade de suas relações sociais e, por fim, o grau de regularidade e de qualidade de acesso aos serviços públicos ou outras formas de proteção social (BRASIL, 2007, p. 14).

Destaca-se, portanto, que a condição de vulnerável depende das oportunidades disponíveis e da capacidade de aproveitá-las. A primeira refere-se às situações de proteção social via políticas estatais, a rede socioafetiva dos indivíduos e a condição empregatícia destes; o segundo relaciona-se como as condições territoriais (IDEM, 2007), tais como: transporte, habitação, informação, saneamento, acesso aos direitos sociais dentre outros.

A PNAS/2004 não apresenta o conceito de vulnerabilidade social, mas considera as situações multifacetária que expõem os grupos, famílias e indivíduos a essa condição, tais como: o empobrecimento, a ausência de renda, o precário (ou nulo) acesso aos serviços públicos, as calamidades públicas, a fragilidade (ou rompimento) de vínculos afetivos, a discriminações e outros (BRASIL, 2004).

A publicação do MDS intitulada Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (BRASIL, 2013c) considera vulnerabilidade como a exposição aos riscos e tensões, e as dificuldades perante essas situações, pois reduzem as capacidades humanas e demandam do Estado proteção social. Tal documento apresenta outras situações de vulnerabilidade que indivíduos, famílias e grupos são expostos, a violência e a apartação, o abandono, conflito, isolamento e confinamento, e que exigem ação da assistência. Segundo suas autoras, tais situações significam detalhadamente:

- a) *violência* como o ponto máximo de exercício de poder de um grupo ou pessoa sobre outros; o uso da força física, psicológica ou moral induz ou obriga aquele a realizar atos contra a sua vontade de modo a cercear sua liberdade.
- b) *apartação* refere-se ao impedimento do convívio seja por situações culturais ou pela distância física, em outros termos, qualquer espécie de segregação; tais como: a migração, a má distribuição imobiliária, o impedimento de circulação de determinados grupos ou pessoas.
- c) *isolamento* é decorrente de várias situações e modifica a percepção do mundo de quem sofre essa ação tornando-o mais inseguro e vulnerável.
- d) *abandono* caracteriza-se por uma alta vulnerabilidade relacional que por vezes é vista como uma opção diante de outra supostamente pior. Diz respeito a responsabilidades negligenciadas que restringem as capacidades vitais dos grupos e pessoas que sofrem essa ação.
- e) *conflito* é o confronto de valores, interesses onde a negociação e o diálogo podem resolver tal fato; geralmente essa situação aparece quando é necessário tomar decisões coletivas e a vulnerabilidade perpassa essa questão quando causa sofrimento ético/político<sup>35</sup> relacionado a prevalência de grupos considerados mais fortes.
- f) *confinamento*, geralmente em hospitais, prisões, clínicas psiquiátricas, cárceres privados, pois há uma fragilização dos vínculos daquele de sofre e recebe essa ação.

Segundo o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda, resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº 7, que será detalhando no próximo capítulo, o descumprimento das condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) é “sinônimo” de vulnerabilidade e risco (BRASIL, 2009b).

Como já mencionado, a PNAS/2004 não apresenta o conceito de vulnerabilidade social, contudo, ao relacionar os conceitos de risco e vulnerabilidade com a proteção social básica e especial emprega-os como sinônimos.

A proteção social básica tem por objetivo *prevenir situações de risco* por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. (...) A proteção

---

<sup>35</sup>“o sofrimento ético-político abrange as múltiplas afecções do corpo e da alma que mutilam a vida de diferentes formas. Qualifica-se pela maneira como sou tratado e trato na intersubjetividade, face a face ou anônima, cuja dinâmica, conteúdo e qualidade são determinados pela organização social. Portanto, o sofrimento ético-político retrata a vivência cotidiana das questões sociais dominantes em cada época histórica, especialmente a dor que surge da situação social de ser tratado como inferior, subalterno, sem valor” (SAWAIA, 2001, p. 104)

social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinado a famílias e indivíduos que se *encontram em situações de risco pessoal e social*, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (IDEM, 2004) (grifos nossos).

Portanto, cabe diferenciar a relação entre vulnerabilidade e risco. Segundo Janscura (2012), o risco é anterior à vulnerabilidade e diz respeito, “as condições de fragilidade da sociedade contemporânea, ou seja, a sociedade capitalista pós-industrial denominada por Beck e Giddens (1997) como ‘sociedade de risco’ (...) Já a concepção de vulnerabilidade considera ‘a condição dos indivíduos nessa sociedade’” (JANCZURA, 2012, p. 301). O autor complementa que esses conceitos só podem ser compreendidas como processos associado a diferentes contextos histórico-sociais e a distintas áreas científicas.

Castel (2005) parte da concepção que a sociedade moderna é uma “sociedade de risco” cuja principal característica é a insegurança social, ou seja, os

riscos a que estão expostos indivíduos, famílias, classes sociais, coletividades que se encontram fora do alcance da ‘rede de seguranças’ propiciada pela proteção social pública e que, por isso, se encontram em situações de vulnerabilidade e risco social gerados por uma cadeia complexa de fatores (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p.75).

Essa situação está associada pelos processos de reprodução e produção social (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012), ou seja, a apropriação privada da produção coletivizada, caracterizada como questão social expressa no cotidiano das relações sociais (IAMAMOTO, 2004).

A questão social expressa (...) disparidades econômicas, políticas e culturais das classes sociais, mediatizadas por relações de gênero, características ético-raciais e formações regionais, colocando em causa as relações entre amplos segmentos da sociedade civil e o poder estatal (IAMAMOTO, 2004, p.17).

Outras “expressões da questão social” são as desigualdades sociais, a perda de direitos civis e sociais, a desregulamentação do trabalho, a ausência de políticas sociais, os conflitos, o empobrecimento, a violência, dentre outras.

Considerando o rol de situações que vulnerabilizam os sujeitos, percebe-se uma relação destes com as diversas expressões da questão social. Ou seja, tais situações são

fruto da distribuição desigual dos recursos socialmente produzidos- ou ainda mediatizadas pelas questões relacionadas à raça, etnia, gênero - necessitando, portanto, da intervenção estatal para garantir aos cidadãos uma proteção social.

Deste modo, a vulnerabilidade e o risco social são fenômenos inerentes à dicotomia do sistema socioeconômico vigente, em como de uma sociedade ainda arraigada de valores patriarcais, racista etc. Assim, quando a política de assistência social se propõe intervir nas situações de riscos e vulnerabilidades sociais ela contrapõem-se a lógica existente; posicionando-se em defesa dos direitos sociais.

Por fim, compreende-se a utilização do termo vulnerabilidade e risco como expressões da questão social, e a intervenção da política de assistência é uma tentativa de responder a essa problemática. Cabe ainda destacar que esse conceito pode ser abordado sob diversas perspectivas, tornando fundamental uma delimitação clara, por parte das normativas dessa política, sobre o que se considera como risco e vulnerabilidade social; em especial explicitando que reconhece-se a divisão social em classes como um dos grandes obstáculos a materialização dos direitos.

Esse é um dos desafios posto a assistência social. próximo tópico pretender abordar brevemente outros desafios e limites dessa política.

#### *2.3.4. Desafios e limites do SUAS*

O presente tópico pretende tratar brevemente sobre os desafios e limites do Sistema Único de Assistência Social considerando como uma forma de gestão da Política de Assistência Social, política social integrante da Seguridade Social Brasileira. Deste modo, será problematizado o processo de implementação do sistema sob os seguintes pontos: o federalismo e a oferta de serviços, os recursos humanos, a cultura e as influências ideológicas que permeiam o cotidiano da Assistência.

Saúde, Previdência e Assistência Social fazem parte de um conjunto de políticas estatais destinadas a proteger os cidadãos. Tais políticas foram constitucionalmente organizadas para que suas ações se relacionem e se complementem formando uma rede de proteção. Essa lógica foi (e é) constantemente desconsiderada por gestores e profissionais dessas políticas, e pelos cidadãos que “usam” os respectivos serviços de tais políticas. O desmonte da ideia de seguridade social se dá pela segregação dessas políticas em vários aspectos, por exemplo, a inexistência de um órgão articulador essas políticas, a disputa entre elas no orçamento público federal (desconsiderando que cada política faz parte da seguridade social) e existência de fundos específicos dentro do orçamento

previsto para a Seguridade, a dicotomia entre assistência e previdência social (BOSCHETTI, 2008), dentre outros aspectos que enfraquecem a ideia de Seguridade e consequentemente, cada política integrante desta.

Quanto ao desenho do SUAS, cabe problematizar a oferta de serviço considerando o sistema federativo brasileiro. O federalismo é uma forma de divisão de responsabilidades, tanto de custeio quanto de implementação, entre União, Estados, Municípios e Distrito Federal. A NOB/SUAS 2005 e 2012 estabeleceram as responsabilidades de cada esfera de governo com a assistência social; entretanto, a diversidade socioeconômica, cultural e política entre as regiões brasileira precisa ser considerado tendo em vista a capacidade dos Municípios e Estados de corresponder as responsabilidades prevista nas normativas (ALMEIRA, 1995). Um dos entrevistados problematiza essa questão:

(...) é preciso fazer a ponte com as particularidades... em relação as diversidades que encontraremos na realidade dos municípios, as ferramentas criadas no governo federal são ótimas, mas ainda não leva em consideração o grau de dificuldades e contextos em que os diversos órgãos gestores têm. (...) a gente tem um grau de exigência (...) que os municípios não têm condições de atender porque não tem o mínimo necessário; começa por recursos humanos, depois equipamento e estrutura - e não só da assistência social, mas da própria cidade (Entrevistado 1, 2014).

Outro fator que precisa ser destacado são os aspectos culturais e políticos. O SUAS disputa espaços cotidianamente com práticas patrimonialistas, clientelista e com o primeiro. A existência dessas perspectivas dicotômicas e contraditórias a proposta do Sistema Único de Assistência é um enorme desafio para a política considerando o histórico assistencialista desta na política, pois a ideologia e a cultura política que perpassam essas ações interferem diretamente na gestão e na prestação dos serviços da assistência social. Um exemplo disso é a (re)atualização do primeiro-damismo que “ganha uma nova roupagem e (re)legitimação (...) no movimento das primeiras damas em busca de formação universitária” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS; 2010, p. 291) visto com bons olhos por alguns profissionais.

Os profissionais que trabalham na execução da política também sofrem com o processo de precarização do trabalho tanto por meio das contratações temporárias e a sobrecarga de trabalho quanto pela ausência de concurso público. Por outro lado,



a alta rotatividade entre os profissionais em função dos baixos salários traz como consequência a presença de um quadro de pessoal jovem, sem trajetória de atuação na política de assistência social (...) exigindo o investimento em estratégias de valorização e fixação do trabalho e dos trabalhadores do Suas (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS; 2010, p. 287)

Quanto à estruturação dos equipamentos públicos da Assistência, atualmente são mais de sete mil CRAS e dois mil CREAS espalhados pelo Brasil, porém resta saber a qualidade dos equipamentos e serviços prestados. Quanto aos recursos financeiros destinado a área, desde 2002, mais de 80% das despesas refere-se à transferência de renda; em 2012, por exemplo, destinou-se apenas 10% do recurso orçamentário da assistência social as demais ações da política (BRASIL, 2013d). O volume destinado aos serviços socioassistenciais e a estruturação do SUAS nos diversos aspectos está sendo negligenciado em detrimento das políticas de transferência de renda, considerando que esta apresenta-se como prioridade orçamentária da política.

Cabe também destacar a matricialidade familiar como um dos eixos do SUAS: “na PNAS, a matricialidade familiar significa que o foco da proteção social está na família, princípio ordenador das ações a serem desenvolvidas no âmbito do SUAS” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 76-77). Apesar da NOB/SUAS 2005 considerar os diversos arranjos de família observa-se a continuidade de expectativas do papel desta na sociedade, desconsiderando, contudo, “o lugar social que ocupam na estrutura de classes sociais” (IDEM, p. 77). Portanto, um dos desafios postos a essa política é romper com uma visão idealizada e responsabilizadora da família.

A organização do SUAS também incorpora a dimensão territorial para se aproximar da realidade dos usuários e, deste modo, oferecer serviços conforme as necessidades destes (IDEM, p. 73). Entretanto, é preciso compreendê-lo, de fato, o sentido da perspectiva ampliada do território, ou seja, “além da dimensão geográfica, concebendo-o como ‘espaço habitado’, fruto da intervenção entre os homens, síntese de relações sociais” (IDEM, p. 73). Tal concepção precisa ser materializada nas ações dessa política rompendo, deste modo, com uma visão superficial e imediata das situações apresentadas no cotidiano.

Essa apresentação do desenho atual da política de assistência social teve por finalidade dar bases a discussão central do presente trabalho – a vigilância socioassistencial. Assim, o próximo capítulo pretende apresentar as definições da função de vigilância socioassistencial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)

considerando sua normatização, a origem desse conceito e as contribuições desta enquanto função.

### CAPÍTULO 3

#### DEFINIÇÃO DE VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

A Política Nacional de Assistência Social de 2004 desenha a ideia de um sistema descentralizado e participativo de gestão dessa política, o SUAS, este, por sua vez, deve ser referenciado na defesa de direitos, na vigilância e proteção social, delimitadas posteriormente com funções da assistência. Nesse capítulo, portanto, pretende-se apresentar a definição da Vigilância Social considerando a normatização desta, sua adoção enquanto função da política de assistência social, além de contextualizar a emergência deste conceito.

#### *3.1. A Vigilância Socioassistencial nas normativas da Política de Assistência Social*

A previsão legal de diretrizes, princípios, objetivos e organização de determinada política confere a esta um amparo jurídico-normativo que determina o modo de operacionalizá-la, além de reafirmar seu caráter de política pública de Estado. Nesse sentido, o presente tópico pretende apresentar como a Vigilância Socioassistencial aparece nas normativas da Política de Assistência Social tendo em vista a compreensão do desenho dessa função no âmbito legal.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Lei nº 8.742 de Dezembro de 1993 (antes das alterações da Lei nº 12.435 de 2011), delineava o embrião da Vigilância Socioassistencial no Art. 19, inciso X, ao estabelecer dentre as competências do órgão coordenador da Política de Assistência Social: “desenvolver estudos e pesquisa para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área” (BRASIL, 1993, p. 5). Apesar dessa legislação não mencionar a ideia ou a definição propriamente dito de vigilância socioassistencial, percebe-se os primeiros movimentos rumo ao tema.

Já a Resolução nº 207 de dezembro 1998 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que estabelece a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 1998, propõe um sistema de informações que deveria ser implementado e gerido pelo Governo Federal, sendo os entes subnacionais coordenadores desse Sistema Nacional de Informação de Assistência Social, cada qual no seu âmbito. Essa Resolução previa como diretriz o fomento de estudos e pesquisa tendo em vista a produção de informações que subsidiassem a formulação, a gestão e a avaliação da política. Tal diretriz é reafirmada na Norma Operacional Básica 2 (NOB 2), de 16 de abril de 1999. Portanto, as primeiras

normativas não trataram especificamente do conceito de Vigilância Socioassistencial, mas percebe-se que ideia começa a ser desenvolvida.

Na reformulação da PNAS, por meio da Resolução nº 145 do Conselho de Assistência Social (CNAS), publicada em 15 de outubro de 2004, que emerge o conceito de Vigilância Social. A Política Nacional de Assistência Social de 2004 *torna-se um modelo centrado na Vigilância Social à medida que se propõe a basear suas ações a partir das informações territoriais*. Já na “Análise Situacional” é apresentada, nas entrelinhas do texto, a concepção de vigilância social (BRASIL, 2004).

A PNAS ao tratar da Gestão da Política na perspectiva do SUAS considera a Vigilância Social como uma de suas referências, ao lado da proteção social e da defesa social e institucional para a organização dos serviços socioassistenciais. Neste tópico, a vigilância diz respeito “a produção, sistematização de informações, indicadores e índice sobre famílias/pessoas nos diferentes ciclos da vida” (BRASIL, 2004, p.39).

Nesse sentido, a Vigilância Social apresenta-se enquanto um instrumento de gestão do SUAS que pretende conhecer territorialmente as situações de risco e vulnerabilidade que afetam os usuários, além de atuar na vigilância sobre os padrões de serviços de assistência especial, tais como, abrigos, albergues, residências e moradias provisórias (BRASIL, 2004).

Já a resolução nº 130 do Conselho de Assistência Social (CNAS), publicada em julho de 2005 que aprova a NOB/SUAS 2005, estabelece a Vigilância Social, juntamente com a proteção social e defesa dos direitos socioassistenciais e institucional, como funções da Política de Assistência Social. Esta normativa denomina Vigilância Socioassistencial como o “desenvolvimento da capacidade e de meios de gestão assumidos pelo gestor da Assistência Social para conhecer a presença das formas de vulnerabilidade social da população e do território pelo qual é responsável” (BRASIL, 2005, p. 89).

Cabe a Vigilância, segundo a NOB/SUAS 2005: a) identificar pessoas com algum tipo de deficiência, com redução da capacidade pessoal e em abandono; b) produzir, sistematizar informações, construir indicadores e índices das situações de vulnerabilidade; c) exercer vigilância sobre o padrão dos serviços; d) identificar situações de vitimização dos sujeitos.

Quanto à organicidade do sistema de informação, a NOB/SUAS 2005 já previa a construção de um Sistema Público de Dados das Organizações de Assistência Social para

instalar o Cadastro Nacional de Entidades prestadoras de serviços socioassistenciais (BRASIL, 2005).

Portanto, a PNAS/2004 e a NOB/SUAS 2005 são as primeiras normativas que, de fato, apresentam a vigilância socioassistencial, a definindo e determinando como função da política de assistência social. Assim, a relação entre planejamento e execução é estreitada considerando a interdependência entre elas, pois, se por um lado, a execução da política recebe informações estratégicas de onde intervir, por outro, as áreas de planejamento, gestão, monitoramento e avaliação são subsidiadas pelas informações vindas dos territórios.

Já a Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009, que regulamenta a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, e como o próprio nome diz, pretende tipificar e consolidar a classificação nacional dos serviços socioassistenciais, ela não menciona diretamente a vigilância socioassistencial, seja em relação ao conceito ou à relevância desta para a padronização de qualidade dos serviços apresentados. Porém a padronização do espaço físico, dos recursos materiais e humanos está diretamente ligada às suas competências, pois a vigilância socioassistencial prescinde desta Resolução uma vez que é a partir dessa classificação dos serviços que se tem um rol estabelecido do que cabe a ela “monitorar” em relação à qualidade e à padronização dos serviços.

Ainda em 2009, a Resolução da Comissão Intergestores Tripartite (CIT) nº 7, aprovou o Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Tal documento estabelece um pacto entre os entes federados (União, Estados, Municípios e DF) para a adoção de procedimentos que garantam a oferta prioritária de serviços socioassistenciais para os indivíduos e as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família (PBF), do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e Benefício de Prestação Continuada (BPC). O Protocolo destaca a essa nova função da assistência social, conforme a citação abaixo indica:

o Protocolo norteia o planejamento e a execução de ações orientadas pela perspectiva da Vigilância Social, uma vez que é a partir do processamento e análise das informações que será feita a identificação destas famílias, assim como sua localização no território, viabilizando a busca ativa e a inserção das mesmas nos serviços socioassistenciais do SUAS (BRASIL, 2009b, p. 4).

Tal normativa apresenta a Vigilância Socioassistencial como fonte de informações sobre o perfil e localização dos sujeitos prioritários a serem contemplados pelos serviços socioassistenciais. Segundo o documento, o descumprimento das condicionalidades do PBF é identificado pela Vigilância sendo “sinônimos” de vulnerabilidade e risco. Ou seja, “o adequado monitoramento das condicionalidades permite a identificação de riscos e vulnerabilidades que dificultam o acesso das famílias beneficiárias aos serviços sociais a que têm direito” (BRASIL, 2009b, p. 5).

Em outros termos, o Protocolo parte da concepção que o acompanhamento dos beneficiários de transferência de renda e benefícios assistenciais deve ser prioritário, garantindo acesso preferencial aos serviços socioassistenciais. Para tal, competem as esferas subnacionais, cada qual no seu âmbito de atuação, conhecer a vulnerabilidade territorial e informá-las ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), além de analisar e sistematizar as informações recebidas da União em relação as famílias com beneficiário(s) do Programa Bolsa Família, do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI) e do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Um dos últimos aprimoramentos em relação ao conceito de vigilância socioassistencial se deu por meio das alterações da LOAS, pela Lei nº 12.435 de julho de 2011. A vigilância socioassistencial é posta no rol de objetivos da Assistência Social, juntamente com as outras duas funções, proteção social e defesa de direitos. No art. 2º, inciso II, tal função é introduzida na lei considerando sua finalidade: “a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (BRASIL, 2011, p. 9). Essa é a primeira vez que, de fato, o conceito de vigilância socioassistencial é apresentado na Lei que regulamenta a Política de Assistência Social, e considerando a hierarquia das legislações, esta normativa prevalece sobre as demais.

Se na primeira versão da LOAS, a Lei nº 8.742 de 1993 a ideia de vigilância foi brevemente citada, agora, as alterações de 2011 a define como um dos instrumentos de proteção social e defesa de direitos, à medida que identifica e previne situações de risco e vulnerabilidade. Deste modo, a LOAS estabelece esta função que

(...) evoca a apropriação e utilização de três conceitos-chave, a saber: risco, vulnerabilidade e território, que inter-relacionados propiciam um modelo para análise das relações entre as necessidades de proteção social no âmbito da assistência social, de um lado; e as respostas desta política em termos de oferta de serviços e benefícios à população, de outro (BRASIL, 2013i, p. 45)

Já a NOB/SUAS 2012, Resolução nº 33, de 12 de Dezembro de 2012, aprimorou a definição de vigilância. Essa norma incorpora todas as mudanças e inovações ao longo dos anos no âmbito da Assistência Social. Quanto a Vigilância, o artigo 2º afirma que um dos objetivos do SUAS é garanti-la enquanto função da política de assistência social. O artigo 12º aponta como responsabilidade comum aos entes federados o apoio técnico e financeiro aos Estados, Municípios e Distrito Federal para a implantação da vigilância socioassistencial; e o artigo 15º define como responsabilidade dos Estados o apoio técnico e financeiro aos Municípios na implementação dessa área. No Capítulo VI, sobre a gestão financeira e orçamentária, na subseção IV – Critérios de Participação para o Cofinanciamento, o artigo 78º aponta a observância, dentre outros, dos seguintes critérios:

II - implantação e oferta qualificada de serviços em territórios de vulnerabilidade e risco social, de acordo com o diagnóstico das necessidades e especificidades locais e regionais, considerando os parâmetros do teto máximo estabelecido para cofinanciamento da rede de serviços e do patamar existente; (...)§2º Para implantação de que trata o inciso II serão considerados os dados do diagnóstico socioterritorial e da *Vigilância Socioassistencial*, por meio do cruzamento de indicadores, com o objetivo de estabelecer prioridades progressivas até o alcance do teto a ser destinado a cada ente federativo, por nível de proteção(BRASIL, 2012, p. 14) (grifos nosso).

Além do citado no parágrafo anterior, essa normativa<sup>36</sup> dedica um Capítulo exclusivamente a Vigilância Socioassistencial. Nele se estabelece o que é a vigilância, sua forma de operacionalização, as responsabilidades de cada esfera de governo, a relação direta desta com os eixos da informação, do monitoramento e da avaliação. Segundo a referida norma, cabe a essa função produzir, sistematizar analisar e disseminar informações territoriais sobre as situações de vulnerabilidades e riscos, além do conhecer, fiscalizar o volume e padrões dos serviços prestados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012).

Tal capítulo é dividido em quatro seções: o primeiro, artigo 88 até 94, especifica a forma de operacionalização dessa função e as responsabilidades dos entes federativos sobre essa área; o segundo, artigo 95 a 98, trata da gestão e da operacionalização da informação, das diretrizes desse sistema e das responsabilidades dos entes federados. A terceira seção, artigo 99 à 104, trata das atribuições do monitoramento dentre elas a

---

<sup>36</sup> BRASIL, 2012. Resolução nº 33, de 12 de Dezembro de 2012 do CNAS. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Capítulo VII, art. 87 ao art. 108.

construção de indicadores, as fontes de informação para tal ação – o Censo SUAS, o sistema de registro de atendimento, cadastros e sistemas gerenciais do SUAS e outros que vierem a ser pactuados; por fim, a última seção estabelece as responsabilidades dos entes federados sobre a avaliação.

Quanto a operacionalidade da vigilância, segundo o art. 88, tal função deve manter estreita relação com áreas de oferta de serviços de proteção básica e especial, e estas devem fornecer informações territorializadas a vigilância que, após sistematizá-las e processá-las subsidiará o processo de planejamento das ações tanto do âmbito da gestão quanto da operacionalização da política. Nesse sentido tal área deve, segundo o art. 88, inciso 2, fornecer informações que:

I - contribuam para que as equipes dos serviços socioassistenciais avaliem sua própria atuação; II - ampliem o conhecimento das equipes dos serviços socioassistenciais sobre as características da população e do território de forma a melhor atender às necessidades e demandas existentes; III - proporcionem o planejamento e a execução das ações de busca ativa que assegurem a oferta de serviços e benefícios às famílias e indivíduos mais vulneráveis, superando a atuação pautada exclusivamente pela demanda espontânea (BRASIL, 2012, p. 41)

A vigilância é uma área dedicada à gestão da informação e deve, segundo o art. 90, apoiar efetivamente às áreas de planejamento, gestão, monitoramento, avaliação e execução dos serviços socioassistenciais, além de possibilitar a prevenção e proatividade da política de assistência social e fortalecer a função de proteção social. Nesse sentido, é de sua competência, como já mencionado, analisar as informações referentes: a incidência de risco e vulnerabilidade social, bem como observar as necessidades da população.

Quanto as competências dos entes federados, segundo o art. 91 da NOB/SUAS 2012, as atribuições comuns destes são:

QUADRO 1. NOB/SUAS 2012, Cap. VII, art. 91 – Competências comuns dos entes federados em relação a Vigilância Socioassistencial

Atribuições COMUNS a União, Estado, Municípios e Distrito Federal	
<b>Analisar</b>	periodicamente os dados dos sistemas de informação do SUAS.
<b>Contribuir</b>	com as áreas de gestão e de proteção social básica e especial na elaboração de diagnósticos, planos e outros
<b>Coordenar</b>	bases de dados de modo a avaliar periodicamente os padrões de referência relativos à qualidade dos serviços ofertados;



	<i>e acompanhar</i> os sistemas de informação que provêm dados sobre a rede socioassistencial e sobre os atendimentos por ela realizados; o processo de realização anual do Censo SUAS
<b>Elaborar</b>	<i>e atualizar</i> periodicamente diagnósticos socioterritoriais de acordo com os territórios a os parâmetros sobre as vulnerabilidades e aos riscos e o volume e à qualidade das ofertas disponíveis e efetivas à população
<b>Estabelecer</b>	articulações intersetoriais de forma a ampliar o conhecimento sobre os riscos e as vulnerabilidades que afetam as famílias e os indivíduos no território. padrões de referência para avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial e monitorá-los por meio de indicadores
<b>Gerir</b>	<i>e alimentar</i> de outros sistemas de informação.
<b>Implementar</b>	o sistema de notificação compulsória contemplando o registro e a notificação ao Sistema de Garantia de Direitos sobre as situações de violência intrafamiliar, abuso ou exploração sexual de crianças e adolescentes e trabalho infantil, além de outras que venham a ser pactuadas e deliberadas.
<b>Orientar</b>	quanto aos procedimentos de registro das informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades da rede socioassistencial, zelando pela padronização e qualidade dos mesmos;
<b>Realizar</b>	da gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial pública no CadSUAS;
<b>Utilizar</b>	a base de dados do Cadastro Único como ferramenta para construção de mapas de vulnerabilidade social dos territórios; a base de dados do Cadastro Único como instrumento permanente de identificação das famílias que apresentam características de potenciais demandantes dos distintos serviços socioassistenciais e, com base em tais informações, planejar, orientar e coordenar ações de busca ativa a serem executas pelas equipes dos CRAS e CREAS; dos dados provenientes do Sistema de Notificação das Violações de Direitos para monitorar a incidência e o atendimento das situações de risco pessoal e social pertinentes à assistência social;

Fonte: Brasil, 2012, p. 41 e 42.

Quanto as atribuições específicas de cada ente federado, o quadro 2, as apresenta. De modo geral, a União é responsável por apoiar os outros entes, além de atuar no planejamento, na organização, coordenação e gestão federal da área. Aos Estados competem o auxílio aos municípios tanto tecnicamente quanto no fomento de pesquisas regionalizadas dos serviços, além de coordenar no âmbito estadual do processo de preenchimento do Censo SUAS. Aos municípios e Distrito Federal cabem, basicamente, o fornecimento de informações (já mencionadas no quadro), a articulação entre vigilância socioassistencial e proteção social e a alimentação do CadSUAS.

QUADRO 2. NOB/SUAS 2012, Cap. VII, art. 92 ao 94 – Competências específicas de todos os entes federados em relação a Vigilância Socioassistencial

	União	Estados	Municípios e Distrito Federal
<b>Apoiar e Colaborar</b>	<i>Apoiar</i> tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos estados, DF e municípios	<i>Apoiar</i> tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos municípios do estado	<i>Colaborar</i> com o planejamento das atividades pertinentes ao cadastramento e à atualização cadastral do Cadastro Único em âmbito municipal
<b>Propor</b>	<i>Propor</i> parâmetros nacionais para os registros de informações no âmbito do SUAS;		
	<i>Propor</i> indicadores nacionais para o monitoramento no âmbito do SUAS.		
<b>Planejar, Coordenar e Gerir</b>	<i>Planejar</i> e coordenar, em âmbito nacional, o processo de realização anual do Censo SUAS, zelando pela qualidade das informações coletadas	<i>Coordenar</i> , em âmbito estadual, o processo de realização anual do Censo SUAS, apoiando tecnicamente os municípios para o preenchimento dos questionários e zelando pela qualidade das informações coletadas	<i>Realizar</i> a gestão do cadastro de unidades da rede socioassistencial privada no CadSUAS, quando não houver na estrutura do órgão gestor área administrativa específica responsável pela relação com a rede socioassistencial privada.
<b>Organizar, Desenvolver e Elaborar</b>	<i>Organizar</i> , normatizar e gerir nacionalmente, no âmbito da Política de Assistência Social, o sistema de notificações para eventos de violência e violação de direitos.	<i>Desenvolver</i> estudos para subsidiar a regionalização dos serviços de proteção social especial no âmbito do estado	<i>Elaborar</i> e atuar, juntamente com a Proteção Básica e Especial na construção de diagnósticos socioterritoriais nos CRAS e CREAS de sua abrangência.
<b>Fornecer</b>			Fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens territorializadas das famílias beneficiárias do BPC e dos benefícios eventuais e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades para inserção nos respectivos serviços.
			Fornecer sistematicamente aos CRAS e CREAS listagens

	territorializadas das famílias em descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família, com bloqueio ou suspensão do benefício, e monitorar a realização da busca ativa destas famílias pelas referidas unidades e o registro do acompanhamento que possibilita a interrupção dos efeitos do descumprimento sobre o benefício das famílias.
	Fornecer sistematicamente às unidades da rede socioassistencial, especialmente aos CRAS e CREAS, informações e indicadores territorializados, extraídos do Cadastro Único, que possam auxiliar as ações de busca ativa e subsidiar as atividades de planejamento e avaliação dos próprios serviços.

Elaboração própria  
Fonte: Brasil, 2012, p. 42 e 43.

Por fim, o capítulo da NOB/SUAS 2012 aborda a relação da vigilância com a informação, o monitoramento e avaliação, tema que será tratado no subtópico específico, denominado Vigilância Socioassistencial e o ciclo da política pública (tópico 4.1).

Após a apreensão de como a vigilância socioassistencial foi incorporada ao marco normativo da política de assistência social, cabe compreender as similaridades e divergências entre as concepções desse conceito nas diferentes normativas.

### 3.1.1. *Similaridades e Divergências*

Considerando a definição de vigilância socioassistencial, tal subtópico pretende expor as principais mudanças e aprimoramentos na concepção dessa função. Para tanto, o quadro abaixo relaciona as principais normativas da Assistência Social e como aparecem a definição de vigilância.

QUADRO 3. Definição de Vigilância Socioassistencial nas normativas da política de assistência social.

Normativa	Definição	Observações
LOAS	-----	Não apresenta uma definição, mas cita a necessidade de estabelecer estudos para fundamentar a assistência social.

<b>Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993</b>		
<b>PNAS/1998</b>	-----	Não menciona uma definição, mas propõe um sistema de informações para a assistência.
<b>PNAS/2004</b>	“produção, sistematização de informações, indicadores e índices territorializados das situações de vulnerabilidade e risco pessoal e social que incidem sobre famílias e pessoas nos diferentes ciclos da vida.”(pág. 39)	A Vigilância Social é responsável por fornecer informações territoriais sobre os usuários e padrões de serviços. <i>Aparece como referência para organização dos serviços socioassistenciais.</i>
<b>NOB/ SUAS 2005</b>	“desenvolvimento da capacidade de meios de gestão assumidos pelo órgão público gestor da Assistência Social para conhecer a presença de formas de vulnerabilidades social da população e do território pelo qual é responsável” (pág. 89)	A Vigilância é “responsável por detectar e informar as características e dimensões das situações de precarização, que vulnerabilizam e trazem riscos e danos”. Inicia-se uma relação dessa área com a gestão da informação e o monitoramento. Apresenta os primeiros passos para o Censo SUAS. <i>Aparece como função e muda-se a nomenclatura: de vigilância social para vigilância socioassistencial.</i>
<b>LOAS com alterações da Lei nº 12.435 de julho de 2011</b>	“a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos” (pág. 9).	A vigilância socioassistencial é um dos instrumentos das proteções da assistência social (pág. 15) que identifica e previne as situações de risco e vulnerabilidade social e seus agravos no território. <i>Aqui é definida como objetivo da política.</i>
<b>NOB/SUAS 2012</b>	Função da Política de Assistência Social que produz, sistematiza, analisa e dissemina informações territoriais sobre situações de vulnerabilidades e riscos & volume e padrões dos serviços prestados pela rede socioassistencial (pág. 40).	É apresentada como função da Assistência que deve fiscalizar a padronização dos serviços socioassistenciais, além de mapear o território visando conhecer as vulnerabilidade e os riscos. <i>Tem seus objetivos, atribuições definidas em um capítulo específico.</i>

A definição apresentada pela PNAS/2004 traz uma ideia ampla do que corresponde a Vigilância Socioassistencial, tal definição é reafirmada na NOB/SUAS 2005, e em ambas essa área é tratada segundo sua finalidade para a Política de Assistência. A Norma Operacional Básica de 2005 indicava a gestão da informação como uma competência desse setor considerando a necessidade de desenvolvimento de capacidade de gestão para atingir seus objetivos. Cabe destacar que a primeira normativa utiliza o

termo “Vigilância Social”, na NOB/SUAS 2005 a expressão “social” é substituída por “socioassistencial”. Sobre tal modificação o entrevistado 3 argumenta:

(...) durante um tempo o termo Vigilância Social foi maldito na perspectiva acadêmica, mas com o tempo foi assimilado. E também o termo “social” era ruim, mas rapidamente se buscou outro melhor (...) Vigilância Socioassistencial traduz melhor a ideia desse novo conceito, ou seja, a vigilância sobre as vulnerabilidades sociais e os serviços ofertados (entrevistado 3, 2014)

As alteração da LOAS, apesar de prever essa função no âmbito normativo, expõe uma contradição: se por um lado, a vigilância é vista como instrumento de proteção social que deve prevenir as situações de vulnerabilidade, por outro, ela é posta como um instrumento de análise da “capacidade protetiva das famílias e nelas a ocorrência de vulnerabilidades” (BRASIL, 2011, p.9). Em outros termos, quando a Lei relaciona a vigilância socioassistencial com a prevenção das situações que vulnerabilizam os sujeitos ela amplia e corrobora uma concepção protetiva desse conceito, mas quando o relaciona como a capacidade protetiva das famílias recorre a uma definição obscura no âmbito da Assistência Social tendo em vista a inconsistência do que seria tal capacidade. Um dos entrevistados argumenta quanto a definição posta pela LOAS 2011 argumentando:

Eu acho que nem essa capacidade protetiva está muito clara. Não está claro porque a Assistência Social ainda está discutindo o que trabalho com famílias. E se ela ainda está discutindo família, ela ainda não tem clareza do que é essa capacidade protetiva – afinal que capacidade protetiva estamos falando? (...) O que se vê é que no momento atual da política é a visão da família ainda muito permeada pelo programa de transferência de renda onde a família precisa provar que é merecedora do benefício(...) daí se tem um forte teor fiscalizatório. (entrevistado 1, 2014)

Considerando o ranço cultural da Política de Assistência Social como uma política punitiva, fiscalizatória e desenvolvida sob a lógica do favor, de certa forma, a LOAS abre brecha para uma interpretação equivocada do que deveria ser a Vigilância Socioassistencial, ou seja, uma função sob a perspectiva de direitos social e de proatividade na proteção social, podendo ser incorporada sob uma perspectiva moralizante e modeladora sobre o comportamento e organização das famílias. Quanto a essa centralidade da família na política de assistência social, já tratada no capítulo anterior, há polêmicas sobre o tema:

(...) Se por um lado este movimento pode representar um avanço no sentido de romper com a perspectiva de tomar o indivíduo isolado de suas relações sociais, por outro impõe-se a necessidade de outras definições e explicitações que decorrem da concepção da família como sujeito sociais e de direitos, sob a pena de reforço da *cupabilização* das famílias e de despolitização quando se reproduz o discurso das ‘famílias desestruturadas e incapazes de aproveitar as oportunidades que lhe são oferecidas pela sociedade (e também o Estado) para resolverem seus problemas com seus próprios recursos (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p. 78)

Por fim, a Norma Operacional Básica de 2012 incorpora todas as alterações e aprimoramentos feitas à concepção da vigilância, e como já mencionado, essa função é detalhada e organizada a partir dessa norma. Nessa normativa não se menciona a relação entre vigilância e a família. Em termos gerais, essa normativa estabeleceu que a Vigilância Socioassistencial:

(...) deve estar estruturada e ativa em nível municipal, distrital, estadual e federal, contribuindo com as áreas de proteção social básica e de proteção social especial por meio da elaboração de estudos, planos e diagnósticos capazes de ampliar o conhecimento sobre a realidade dos territórios e as necessidades da população, auxiliando no planejamento e na organização das ações realizadas nesses territórios. (BRASIL, 2013i, p. 45).

Percebe-se, portanto, o crescente quanto a definição e aprimoramento do conceito de Vigilância Socioassistencial nas normativas da assistência. Contudo houve um momento de inflexão, ao voltar-se para a capacidade protetiva das famílias, o que mostra a contradição presente sobre o lugar da família nessa política bem como a necessidade de discutir essa questão.

Segundo o relatório sobre a análise da capacidade protetiva das famílias<sup>37</sup>, realizado na cidade de São Paulo com famílias beneficiárias de programa de transferência de renda desta metrópole, tal conceito está relacionado aos contextos territoriais sendo,

o resultado de um conjunto de elementos que permitam avaliar as condições e as possibilidades da família, como sujeitos e como coletivo, em alcançar respostas qualificadas para enfrentar as dificuldades da vida, desde seu cotidiano e a partir do território onde vive (BRASIL, 2011b, p. 75).

---

<sup>37</sup>BRASIL. *Relatório Final e Sumário Executivo do Estudo para análise da capacidade protetiva das famílias – Produto 2*. 2011. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/...pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2014

Portanto, considerando alguns conceitos fundantes a Vigilância Socioassistencial, cabe a essa política debater certos conceitos para implementar desta função, tais como: a) família e a capacidade protetiva desta, afinal é preciso delimitar se a política vai proteger a família ou “vigiar” se estas estão protegendo seus membros; b) o território pois este é o espaço da realidade social; c) vulnerabilidade e risco, mencionado no capítulo anterior.

Esse tópico foi construído para enfatizar como a ausência de termos constantes, de uma construção sólida dos conceitos, pode interferir no entendimento e, portanto, na implementação da política de assistência social como um todo e da vigilância socioassistencial, especificamente. Então, tendo em vista também compreensão da construção dessa função, o próximo tópico fará um resgate histórico e sociopolítica da vigilância no âmbito do SUAS.

### *3.2. A construção sociopolítica da Vigilância Socioassistencial no contexto do SUAS*

A política de assistência social foi considerada uma pré-adolescente na comemoração dos 10 anos da aprovação da LOAS (SPOSATI, 2010), e como todas as adolescentes tem sonhos e planos. Para realizar suas aspirações mais íntimas ela precisa ser reafirmar com caráter de direito e considerando suas origens, o lugar onde vive, sua situação financeira, suas relações com seus parentes, especialmente, as particularidades que a diferencia de suas irmãs – a saúde e a previdência social – e de seus primos, as outras políticas sociais.

Em outros termos, tal adolescente vive a fase da descoberta e de si mesma do mundo. Nesse processo é estabelecido um sistema tendo em vista a organização dessa jovem política pública – o SUAS – a lente que a fará olhar para a realidade a seu redor é a vigilância socioassistencial, e, também para, uma melhor atuação desta política na realidade social. Considerando que tal analogia já foi utilizada pela professora Sposati (2010), cabe compreender a origem e o processo de adoção dessa ideia do conhecimento da realidade trazida para o âmbito da política de Assistência.

Dados mostram que tal conceito emerge nas discussões da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada de 07 a 10 de dezembro de 2003, em Brasília, que teve como tema “Assistência Social como política de inclusão: uma nova agenda para a cidadania - LOAS 10 anos”. O objetivo dessa Conferência foi realizar uma análise dos 10 anos de implementação da LOAS, além de propor uma nova agenda para essa política. Sobre tal assunto, o entrevistado 2 complementa:

Na preparação da política de 2004 tivemos algumas mesas com alguns pensadores discutindo a formulação da política que mais tarde vai desencadear na NOB/SUAS 2005. Aí surge essa ideia de três funções. Então, a vigilância aparece nesse aperfeiçoamento da PNAS de 1998, que é muito mais que uma revisão, é uma reformulação que se desencadeia no SUAS (Entrevistado 2, 2014).

Dentre as construções realizadas na IV Conferência Nacional percebe-se essa reformulação da PNAS e da NOB/SUAS. De modo geral, tal Conferência foi organizada para debater, avaliar e analisar as proposições desencadeadas pelas Conferências Municipais e Estaduais tendo em vista o tema da Conferência. Para cumprir com o tema proposto foi organizado quatro grandes subtemas (BRASIL, 2003):

1. *Assistência Social - Conceber a política para realizar o direito*: estabelecer os objetivos da política; as suas responsabilidades na garantia de ações de sua competência; a delimitação dos princípios da universalidade, focalização e seletividade quanto aos benefícios, serviços, programas e projetos, além de avaliar e estabelecer abrangência e eficácia destes; delimitar os seus usuários e a relação dessa política com a filantropia.
2. *Organização e Gestão - Planejar localmente para descentralizar e democratizar o Direito*: criação de estratégias para articular o comando único; fortalecer o poder local quanto à definição dos benefícios, programas e serviços conforme suas necessidades considerando a descentralização; estabelecer as responsabilidades dos entes subnacionais em relação a gestão; além de pensar um sistema de indicadores e dados para monitorar e avaliar; mecanismos de capacitação dos trabalhadores e a articulação dos intergestores tanto com as entidades de Assistência quanto com os conselhos.
3. *Financiamento - Assegurar Recursos para Garantir a Política*: pensar a gestão do Fundo da Assistência Social de forma (re)distributiva considerando as responsabilidades dos entes subnacionais no cofinanciamento da política; além de pensar estratégias para fortalecer o financiamento desta.
4. O último eixo trata da *Mobilização e Participação como Estratégia para Fortalecer o Controle Social*: pensar a atuação do Conselho em relação ao controle social, a



participação, formulação, normatização e deliberação nesses espaços; assegurar condições de funcionamentos dessas esferas e incentivar a participação da sociedade civil em defesa dessa política; além de monitorar e avaliar a implementação das deliberações das Conferências, competência dos Conselhos.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS é a expressão máxima das deliberações dessa Conferência, compondo um novo ordenamento político-institucional para a área. Sua concepção foi materializada nos subtemas supracitados e teve a ampla discussão entre os participantes do evento que o reconhecem como uma iniciativa urgente tendo em vista a organização e gestão da Política de Assistência Social (BRASIL, 2003).

No que concerne a Vigilância Socioassistencial, percebe-se uma referência à ideia de conhecimento das vulnerabilidades sociais, um dos eixos da Vigilância Socioassistencial, nas deliberações do primeiro subtema, ao mencionar a necessidade de prevenir tais situações:

Garantir a implementação e ampliação de programas de prevenção e proteção direcionados aos destinatários da Política de Assistência Social com centralidade na família, priorizando aquelas em condições de vulnerabilidade, desvantagem pessoal e/ou circunstanciais (...) Esferas: federal, estadual e municipal (BRASIL, 2003, p. 2).

Já no segundo eixo, sobre a gestão e organização da PAS, uma das deliberações construídas é a elaboração de uma agenda política para a implementação do Sistema Único de Assistência Social que deve se propor a: definir competências, atribuições, forma de financiamento de cada esfera de governo; avaliar a implementação ou não de consórcios; romper com a verticalização das ações; além de garantir o monitoramento e a avaliação, e assegurar a articulação de fluxo de informação (BRASIL, 2003). As duas últimas deliberações pressupõem a construção de um sistema de informações tanto para a articulação destas quanto para o monitoramento e avaliação.

Como mencionado pelo entrevistado 2, a vigilância socioassistencial surge no âmbito do SUAS, a partir dos debates trazidos para IV Conferência e pela militância política em defesa da Assistência Social.

Estávamos trazendo para o âmbito do SUAS um programa de governo que vínhamos trabalhando de entre 2001 e 2002 fora e dentro do governo (...) trabalhando para o programa de governo do presidente Lula. Nos éramos um grupo de militante da oposição, mas também já tinha algumas pessoas em alguns governos e prefeituras que já estavam

formulando, trabalhando e discutindo sobre a política de assistência (Entrevistado 2, 2014).

Dentre as experiências<sup>38</sup> em defesa dessa política, especialmente em relação à vigilância socioassistencial, destaca-se a Prefeitura de São Paulo que reorganizou a área de Assistência Social no período de 2002-2003 por meio do Programa de Reordenamento da Política de Assistência Social na Cidade de São Paulo (Portaria nº 018/SAS/GAB/2002). Tal programa formou um grupo de trabalho responsável por coordenar o processo de construção do Plano Municipal de Assistência Social naqueles anos. O objetivo desse reordenamento era a consolidar a assistência social como política pública, significando uma ruptura como a visão compensatória e de benemerência da assistência social por meio de ações previamente planejadas (BRASIL, 2002). Nesse processo a vigilância social<sup>39</sup> foi necessária para a gestão da política.

A instalação da vigilância em São Paulo foi extremamente necessária e importante pela dimensão da própria cidade. Não dá para pensar nenhuma política em São Paulo sem se ter um bom sistema de informação instalado, mas isso não pode ser isolado da capacitação dos profissionais que vão lidar diretamente com as informações, porque a partir do momento que os profissionais iam descobrindo as coisas era possível avaliar como aquilo seria aproveitado ou não na gestão. Essa não foi uma experiência isolada; a gente teve um programa que se chamou “Programa de Reordenamento da Assistência Social em São Paulo” que alterou toda a lógica de gestão, então a vigilância, ela entra nesse processo (Entrevistada 1, 2014).

Segundo relatos do entrevistado 1, a construção da vigilância socioassistencial naquela a metrópole iniciou-se pela identificação e valorização dos profissionais que trabalhavam com informática no âmbito da política de assistência social. Nesse processo os profissionais passaram a dominar bancos de dados, geoprocessamento e outras ferramentas, além de demandarem das regiões administrativas informações territorializadas, formando assim uma cultura de informação. Anterior essa experiência a cidade de São Paulo já tinha sido mapeada por meio de um trabalho desenvolvido pelo Núcleo de Assistência Social da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de São Paulo e o Fórum de Assistência Social, denominado Mapa da Inclusão e Exclusão<sup>40</sup>.

---

<sup>38</sup>Considerando as entrevistas realizadas, essa experiência não foi única, porém foi a que mais influenciou no processo de introdução da vigilância social na Política Nacional de Assistência Social.

<sup>39</sup> Primeira nomenclatura dada a vigilância socioassistencial. “Os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional” (BRASIL, 2004, p. 39).

<sup>40</sup>A construção do Mapa da Exclusão/Inclusão Social de São Paulo, em 1996, analisou territorialmente os 96 distritos da cidade utilizando uma escala de abordagem permitisse uma visão total, mas considerando as

Acredito que são essas iniciativas, essas pesquisas, essas ferramentas que vão dando corpo para a importância de se utilizar essas ferramentas na política de assistência social, que posteriormente é desenhada como função. Acredito também com a inspirada com da experiência do SUS, com a Vigilância em Saúde, que vai ter essa função preventiva e de planejamento no sentido de observar melhor a realidade e se planejar ações conforme as demandas (Entrevistado 1, 2014).

Os outros entrevistados corroboram da ideia de inspiração na política de saúde, mas todos ressaltam que apesar da inspiração, a vigilância socioassistencial têm particularidades. “Na assistência se constrói uma ideia de vigilância que incorpora as atividades de monitoramento e avaliação, na vigilância em saúde não” (entrevistado 3, 2014). Segundo Waldman (1995), a vigilância em saúde parte de algumas experiências municipais e tem por pressuposto a “gerência de serviços de saúde, com especial ênfase, não só à assistência integral a saúde, mas também às condições de vida da população (...). Em outros termos a retomada da ampla utilização da epidemiologia na prática sanitária” (WALDMAN, 1995, p. 136).

Cabe compreender a concepção de Vigilância em Saúde sob a perspectiva de uma área que atua em duas dimensões - epidemiológica e sanitária. Segundo a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, a Vigilância Epidemiológica é o conjunto de ações que visa conhecer, identificar e prevenir “mudanças nos fatores determinantes e condicionantes de saúde individual ou coletiva, com a finalidade de recomendar e adotar as medidas de prevenção e controle das doenças ou agravos” (BRASIL, 1990, p.1). Já a Vigilância Sanitária visa promover ações capazes de eliminar, diminuir ou prevenir riscos à saúde, além de intervir em problemas sanitários com relação ao meio ambiente, a produção, circulação e distribuição de bens e serviços referente a saúde. No Brasil a Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) é responsável por criar normas e regulamentos, além de fiscalizar os padrões dos alimentos, dos serviços (hospitais, laboratórios, etc.) e produtos, como medicamentos, cosméticos e outros (BRASIL, 1990). Nesse sentido, quanto a influência dessas áreas sobre a concepção de vigilância socioassistencial, o entrevistado 3 faz o seguinte paralelo:

---

variações da cidade. Tal mapa foi uma ferramenta que permitiu hierarquizar os territórios das cidades a partir de um padrão básico de condições de vida estabelecendo uma leitura das necessidades da população, tornando-se um instrumento de decisão política capaz de contribuir nos processos de negociações no âmbito gestão.

Quando se pensa os padrões de serviços e o risco e vulnerabilidade, de alguma maneira, pode-se fazer uma analogia com a separação entre vigilância epidemiológica e sanitária na saúde. A vigilância de padrões de serviços na assistência social não é a mesma coisa que vigilância sanitária, mas em alguma medida tem uma relação, o mesmo acontece com a vigilância de riscos e vulnerabilidades e a vigilância epidemiológica (entrevistado 3, 2014).

Por outro lado, essa inspiração na Vigilância em Saúde, ao herdar a nomenclatura “vigilância”, ainda é associada a concepção fiscalizatória de “vigiar e punir”<sup>41</sup> – reflexo do histórico punitivo das políticas de proteção social tanto no mundo como no Brasil. Um dos entrevistados argumenta que na epidemiologia o conceito de vigilância já estava consolidado e a sociedade sabia seu significado e sua funcionalidade; na assistência tal ideia é nova, não há um conceito consolidado, mas definições. “Na verdade, tenta-se criar um conceito para algo novo que não existia até então” (entrevistado 3, 2014). O entrevistado conclui dizendo que é preciso construir tal conceito “e reafirmar que estamos fazendo vigilância dos riscos e vulnerabilidades, e dos padrões de serviços. Em última instância é uma vigilância para proteger” (entrevistado 3, 2014). Por fim, um dos entrevistados argumenta que o termo vigilância socioassistencial está em processo de disputa, sendo necessário reflexões, debates, a reafirmando a perspectiva do direito.

Portanto, a ideia de uma ferramenta que busque conhecer as necessidades dos usuários da política inspira-se tanto no modelo da saúde quanto em algumas experiências regionais no âmbito da assistência social. O próximo tópico pretende compreender a vigilância enquanto função da política.

### *3.3. Vigilância Socioassistencial como função da política de assistência social*

No âmbito do SUAS as três funções – vigilância socioassistencial, defesa de direitos e proteção social - delimitadas desde da revisão da PNAS, em 2004, são interdependentes e complementares. Desse modo, essas funções estabelecem o comprometimento da Assistência Social com a defesa dos direitos e a compreensão da realidade no campo proteção social, sob a perspectiva da prevenção, de modo a ultrapassar a dimensão individual, a medida que rompe com a dicotomia entre a realidade da população e a oferta de serviços públicos. Nesse sentido, a Vigilância Socioassistencial

---

<sup>41</sup>Michel Foucault (1987) busca compreender os mecanismos sociais referentes aos sistemas penais ocidentais da era moderna, dedicando à análise da vigilância e da punição em hospitais, prisões e escolas. Seu trabalho é baseado em documentos históricos franceses, mas as questões trazidas pelo autor influenciaram inúmeros pensadores contemporâneos.

não deve ser pensada separadamente da proteção social e da defesa de direitos socioassistenciais.

A função de Vigilância pretende antecipar a ocorrência de riscos e vulnerabilidades sociais por meio da produção de estudos, pesquisas, diagnósticos sociais, indicadores e índices, tendo em vista a identificação de situações de exclusão social e, como decorrência, a produção de um sistema de informações e o mapeamento dessas situações tendo em vista subsidiar o planejamento de ações (BRASIL, 2005b). Assim, o presente tópico tem por objetivo compreender a adoção da Vigilância Socioassistencial enquanto função.

Considerando que a materialização de uma função requer parâmetros para ações de uma política, para a concretização da Vigilância Socioassistencial é necessário uma estrutura de gestão que tenha responsabilidade por fazê-la acontecer (entrevistado 3, 2014). Por outro lado, a Vigilância Socioassistencial não pode ser reduzida a um setor de gestão, apesar de precisar dessa estrutura organizacional. Assim, é preciso também a compreensão, valorização e participação dos atores dessa política na implementação de uma nova cultura da informação, tendo em vista o fortalecimento dessa função enquanto parte da gestão (um especialista entrevistado 1, 2014).

Enquanto função da Assistência Social, a Vigilância Socioassistencial se compromete com a instituição e consolidação de um modelo de atenção que pretende reconhecer e identificar as necessidades da população de modo a agir proativamente as demandas (BRASIL, 2013h). O entrevistado 3 afirma que além dessa ação proativa tem-se uma ênfase na interpretação científica das necessidades da população, rompendo, portanto, com a visão fragmentada e clientelista da Assistência Social. Por outro lado, “ela denuncia muitas vezes a omissão do próprio Estado, o que muitos chamam hoje de desproteções. (...) esse olhar é quase como uma consciência crítica da proteção” (entrevistado 3, 2014).

A Vigilância Socioassistencial assim, garante a política de assistência social uma visão da totalidade, tendo em vista que a realidade é complexa e dinâmica e os segmentos sociais são heterogêneos. Portanto, faz-se necessário conhecer quais são as demandas, qual a cobertura e a qualidade dos atendimentos, além de ampliar a concepção de direitos socioassistenciais (BRASIL, 2013e). Pois o conhecimento nos auxilia tanto na desmistificação da realidade quanto a condução dos trabalhos a serem desenvolvidos (IAMAMOTO, 2001). Tal função possibilita, deste modo, a construção de estratégias e

propostas de ações tendo em vista o fortalecimento e a materialidade da proteção social no SUAS, além de romper com a lógica emergencial dessa política:

(...) a Vigilância Socioassistencial contribui para a superação do caráter emergencial e fragmentado que impregnou historicamente as ações assistenciais, ao consolidar a assistência social como ação pública que conhece e monitora as situações concretas que levam às vulnerabilidades e riscos, afim de garantir estratégias adequadas de proteção social e o desenvolvimento de ações preventivas (BRASIL, 2013e, p. 27).

No âmbito da gestão, cabe essa função ser produto e processo. Ou seja, o processo de levantamentos de dados não pode ter um fim em si mesmo, ser somente processo; é preciso gerar fluxos de informações, por exemplo, por meio de mapeamento das regiões, tendo em vista subsidiar tanto a gestão quanto a execução da política (entrevistado 1, 2014). A publicação *CapacitaSUAS* do MDS intitulada *Vigilância Socioassistencial: garantia de caráter público da política de Assistência Social*, relaciona esse papel da Vigilância considerando a gestão da política e as outras duas funções:

(...) a Vigilância Socioassistencial é, ao mesmo tempo, *processo e produto*. Pensada ou executada tão somente como processo, como sistema tecnológico ou como um conjunto de procedimentos gera insumos racionais para gestão. Sem dúvida há aqui ganhos no sentido de superar a leitura subjetiva, individual e pontual. Mas, ela precisa gerar resultados, que impliquem na garantia de proteção social e na defesa de direitos. Portanto, para além da constatação da situação encontrada ela permite estabelecer comparativamente o alcance de metas para uma política isonômica para toda a população brasileira. Nessa direção, a Vigilância Socioassistencial contribui para a construção da isonomia e a efetivação de direitos sociais (BRASIL, 2013e, p. 17).

Sob essa perspectiva um dos entrevistados argumenta que tal função deve ultrapassar a esfera da exposição do problema devendo propor soluções. “Não é só tomar conta do problema, e dar conta dele, se propor a resolvê-lo; isso é compromisso com resolutividade, uma coisa que a Assistência Social nunca tinha se proposto a fazer” (entrevistado 2, 2014).

O território como espaço vivido<sup>42</sup> é outra dimensão que merece destaque, pois este assumirá um papel estratégico como base informações e também como um espaço de

---

<sup>42</sup>Espaço das relações sociais, ou seja, o espaço usado “onde se dão as relações entre os homens, as instituições, onde a vida e suas contradições são manifestadas de forma cotidiana. Assim, o território traz consigo as expressões da relação exclusão/inclusão e os significados concretos desse processo em curso na sociedade brasileira” (KOGA, 2011, p. 292).

atuação sobre as vulnerabilidades e os riscos presentes nas diversas regiões. Parte-se da concepção de território como espaço usado como “o chão mais a identidade” (SANTOS, 2002, p. 17 apud BRASIL, 2013e, p. 65), sendo esse chão e as suas particularidades os insumos para a construção dessa função, pois é nesse território que a dinâmica da vida acontece (BRASIL, 2013e). Sobre tal temática Koga (2011) afirma:

O território também representa o chão do exercício da cidadania, pois a cidadania significa vida ativa no território, onde se concretizam as relações sociais, as relações de vizinhança e solidariedade, as relações de poder. É no território que as desigualdades sociais tornam-se evidentes entre os cidadãos, as condições de vida entre moradores de uma mesma cidade mostram-se diferenciadas, a presença/ausência dos serviços públicos se faz sentir e a qualidade deste mesmo serviços apresentam-se desiguais. Dessa forma, o direito a ter direito é expresso ou negado, abnegado ou reivindicado a partir de lugares concretos: o morar, o estudar, o trabalhar, o divertir-se, o viver saudavelmente, o transitar, o opinar, o participar (p. 33)

Nesse sentido, há uma estreita relação entre a viabilização de direitos (no caso, a Assistência Social) e o território, por isso a Vigilância Socioassistencial a considera um dos seus eixos, juntamente com a vulnerabilidade e o risco social.

Por fim, compreendido as características da Vigilância Socioassistencial no âmbito da Política de Assistência Social, cabe aprofundar a relação dessa função com a gestão dessa política pública destacando o subsídio desta nas fases de monitoramento e avaliação. Tal tema que será tratado no próximo capítulo.

## CAPÍTULO 4

### O “ESTADO DA ARTE” DA VIGILÂNCIA SOCIOASSISTENCIAL

A Vigilância Socioassistencial é uma função da Política de Assistência Social responsável por apreender, considerando o território, a oferta e a demanda por serviços socioassistencial, para potencializar as outras funções - proteção social e defesa dos direitos. Além disso, a Norma Operacional Básica estabelece uma relação da vigilância com a gestão da política. Nesse sentido, esse capítulo propõe-se a abordar a relação da vigilância socioassistencial com o ciclo da política pública, além de apresentar a produção teórico-documental sobre o assunto, os desafios e limites dessa função.

#### *4.1. Vigilância Socioassistencial e o ciclo da política pública*

A Norma Operacional Básica do SUAS (NOB/SUAS) de 2012, como já mencionado, trata no seu sétimo capítulo da Vigilância Socioassistencial - estabelecendo a forma de operacionalização desta; e sua relação com a informação, o monitoramento e a avaliação. Nesse sentido, o presente subtópico tem por objetivo apresentar a relação entre essa função da assistência social com o monitoramento e a avaliação, fases do ciclo da política pública. Além de compreender a importância da informação para a avaliação e o planejamento de novas ações no âmbito da política pública.

Cabe destacar que não existe um consenso sobre o conceito de política pública. De modo geral, tal termo diz respeito às ações e decisões políticas sobre determinado problema público. Em outras palavras, “a razão para o estabelecimento de uma política pública é o tratamento ou a resolução de um problema entendido como coletivamente relevante”(SECCHI, 2013, p.2). Lowi (1964) acrescenta que tais ações formuladas por autoridades governamentais têm intenções de influenciar, alterar ou regular o comportamento individual ou coletivo. No caso da política de assistência social – uma política pública de caráter social - o problema seria a desproteção de uma parcela da sociedade; logo, a intervenção estatal propõe-se a criar uma rede de proteção por meio de serviços e benefícios socioassistenciais.

As políticas sociais, ações estatais de cunho social que pretende garantir o bem-comum, resultaram das lutas por direitos sociais. Entretanto, se por um lado ela garante direitos sociais, por outro, não rompe com o sistema capitalista. Conforme afirma Boschetti (2010):



se a política social é uma conquista civilizatória e a luta em sua defesa permanece fundamental, (...) ela não é a via de solução da desigualdade que é intrínseca a este mundo, baseado na exploração do capital sobre o trabalho, no fetichismo da mercadoria, na escassez e na miséria em meio à abundância (BOSCHETTI, 2010, p. 46).

O processo de elaboração de respostas públicas é denominado como ciclo da política pública. “O ciclo de política pública é um esquema de visualização e interpretação que organiza a vida de uma política pública em fases sequenciais e interdependentes” (SECCHI, 2013, p. 43). Cabe destacar que essa sistematização obedece a didática e a organização científica para os estudos na área, mas a realidade política é dinâmica, versátil e não corresponde, necessariamente, a uma ordem ou sequência fixa.

Segundo Procopiuck (2013), o ciclo de políticas públicas tem cinco fases: a) a *identificação do problema*, que acontece quando um problema público aparece, este é a diferença entre o real e a situação desejada; b) a partir do conjunto de problemas é *formulado uma agenda*<sup>43</sup>, ou seja, uma lista de prioridades de um governo – alguns problemas podem entrar e sair da agenda a depender do contexto políticos; c) depois de uma questão entrar na agenda política, cabe *formular e adotar alternativas* para intervir na situação; d) após o planejamento e a organização de ações, cabe *implementar a política* e) por fim, é realizado a *avaliação* da política pública acrescenta-se nesse processo o *monitoramento* das ações planejadas.

As informações sistematizadas pela vigilância socioassistencial subsidiam esse ciclo tanto na identificação do problema quanto na avaliação da política, por isso cabe compreender a relação dessa função com a gestão.

#### 4.1.1. A relação entre informação, monitoramento e avaliação

Considerando que a Vigilância Socioassistencial “é uma área essencialmente dedicada à gestão da informação” (BRASIL, 2012, p. 41) e seu papel é produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações territorializadas. O presente subtópico pretende apresentar a relação desta com o monitoramento e avaliação.

A avaliação é o “processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1979, p. 711 apud SECCHI, 2013, p.62). A

---

<sup>43</sup> Conjunto de problemas ou temas entendidos como relevantes em um determinado contexto sociopolítico (SECCHI, 2013, p. 46).

avaliação pode ser feita antes (*ex ante*), durante (*in itinere*) ou posterior (*ex post*) a implementação de uma política pública.

A NOB/SUAS 2012 estabelece as responsabilidades dos entes federados perante a avaliação. Cabe a União avaliar a política considerando tanto a gestão, os serviços, os programas, os projetos e os benefícios socioassistenciais quanto a opinião dos usuários da política. Os Estados, Municípios e Distrito Federal poderão realizar avaliações seja por meio de estudos periódicos e práticas participativas (BRASIL, 2012). No que tange a relação da avaliação com a Vigilância Socioassistencial, tal normativa traz para o escopo dessa função:

(...) a responsabilidade de efetivar a atividade de avaliação. Isto não significa dizer que toda pesquisa ou estudo será produzido exclusivamente pela Vigilância, mas que é esta a área responsável por apoiar a gestão na escolha de pesquisas que se adequem às necessidades do SUAS. Portanto, a Vigilância deve propor ou auxiliar na proposição de temáticas, acompanhar o processo e traduzir os resultados para o âmbito do SUAS. (BRASIL, 2013f, p. 29)

Na NOB/SUAS 2012 a relação entre monitoramento e a função de Vigilância Socioassistencial é tratado anteriormente a avaliação. Por outro lado, no ciclo da política pública, o monitoramento é uma das formas de se avaliar, quando a avaliação ocorre durante (*in itinere*) a implementação da política para auxiliar nos ajustes imediatos desta (COSTA e CASTANHAR, 2003 apud SECCHI, 2013).

Segundo a NOB/SUAS 2012, o monitoramento é o acompanhamento contínuo e sistemático dos serviços, programas, projetos e benefícios correspondente ao rol da assistência social. Essa atividade é inerente à gestão e realiza-se pela produção de indicadores e informações. As fontes de informações para essa atividade são: o Censo SUAS; o Registro Mensal de Atendimento; o CadÚnico; outros sistemas gerenciais do SUAS a serem pactuados pela gestão (BRASIL, 2012). Nesse sentido, é de responsabilidade da Vigilância Socioassistencial

(...) em conjunto com as proteções sociais, organizar atividades de monitoramento in loco, visitas e encontros (...) o monitoramento organiza informações de dados secundários, com dados provenientes de sistemas de informação, base de dados oficiais, relatórios administrativos, bem como dados primários, através de visitas in loco (BRASIL, 2013f, p. 28 e 29).

No ciclo da política pública, o monitoramento faz parte da avaliação, e ambas relacionam-se com a apreensão do grau de abrangência das ações planejadas e a redução do problema inicial. “É o momento-chave para a produção de *feedback* sobre as fases anteriores” (SECCHI, 2013). O termo *feedback* significa realimentar, na língua inglesa, tal concepção é utilizado na administração sob a perspectiva da avaliação do desempenho. Sob a perspectiva econômica, Hilsdorf (2012) compreende esta fase como o processo de influência das informações passadas no presente e/ou no futuro permitindo, assim, ajustes:

Feedback é um processo de alimentação que ocorre através do fornecimento de informações críticas para o ajuste de desempenho. (...) Devemos entender por informação crítica, aquela que é crucial para o aperfeiçoamento da performance e, portanto, oriunda de uma análise baseada no senso crítico e não no senso comum. Desta maneira, o feedback é um retorno que alimenta (validando ou invalidando) um dado comportamento ou realização com base em parâmetros claros, objetivos e verificáveis (HILSDORF, 2012, p. 1).

Contrapondo-se as ações residuais e emergenciais que marcaram a assistência Social durante anos, a regulamentação desta enquanto uma política pública que deve ser planejada, organizada, avaliada e monitorada passando a necessitar também do *feedback*. O fomento do planejamento e das outras fases da gestão com informações passadas e presentes das ações realizadas é uma ferramenta importante, pois possibilita a proposição de planos, programas, projetos e benefícios conforme a necessidade da sociedade sendo, portanto, proativa.

Nesse sentido, a informação e o *feedback* são elementos do ciclo da política e o, “a matéria-prima da Vigilância” (entrevistado 3, 2014) apesar de não está visivelmente exposto no ciclo da política. A ponte entre tais ferramentas é a gestão da informação, componente estratégico para se definir o conteúdo da política e o planejamento desta. Segundo a NOB/SUAS 2012, a informação subsidia “o monitoramento e a avaliação das ofertas e demandas dos serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2012, p. 43). Em outros termos, a informação que poderá dar o norte as ações dessa política.

Cabe, por fim, considerar a materialização dessa interrelação entre monitoramento, avaliação, informação e Vigilância Socioassistencial na estrutura organizacional do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS). Tal Ministério é organizado em Secretarias, Diretorias, e Coordenações Gerais. A Vigilância está em uma Coordenação Geral ligada a Secretaria Nacional de Assistência Social, na

Diretoria de Gestão do SUAS (DGSUAS/SNAS). No âmbito do Ministério existe uma Secretaria responsável pela Avaliação e a Gestão da Informação (SAGI).

Tal Secretaria de Avaliação (SAGI) tem por objetivo e responsabilidade a realização de pesquisas, organização de informações, desenvolvimento de estudos e instrumentos para auxiliar a gestão e o aprimoramento das ações e programas do MDS, além de capacitar agentes públicos nas três esferas de governo:

A Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI) é responsável pelas ações de gestão da informação, monitoramento, avaliação e capacitação/formação das políticas e programas do Ministério. A Secretaria desenvolve atividades que permitem ao MDS conhecer melhor o público-alvo de suas políticas, a lógica de intervenção de seus programas, os problemas e melhores práticas de implementação de suas ações e, naturalmente, os resultados e impactos do esforço governamental na área do Desenvolvimento Social. (...) Mais precisamente, a SAGI subsidia técnicos e gestores dos três níveis de governo – Governo Federal, estados e municípios –, envolvidos nas Políticas de Desenvolvimento Social, na gestão cotidiana e no aprimoramento de programas e ações do Ministério, desenvolvendo ferramentas informacionais voltadas para a organização e disponibilização de dados na internet, painéis de indicadores de monitoramento, pesquisas de avaliação e estudos técnicos específicos (BRASIL, 2014, p. 5)

Quanto a relação entre esses dois setores, o entrevistado 3 acrescenta que a SAGI realiza pesquisas em parceria como a SNAS e a Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial (CGVIS), sendo essa subsidiada pela SAGI no que se refere ao desenvolvimento tecnológico tanto do Censo Suas quanto de outras ferramentas informacionais.

Deste modo, em termos organizacionais, a Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial (CGVIS) mantém uma estreita relação com a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), sendo a gestão informação o elo entre aquela Coordenação Geral e essa Secretaria. A própria Norma Operacional Básica de 2012, ao tratar da informação no capítulo destinado a Vigilância, aproxima esses setores. Deste modo, a Vigilância Socioassistencial é uma ferramenta de gestão que alimenta o ciclo da política pública com informações territorializadas possibilitando, deste modo, o devido monitoramento e avaliação dos serviços e benefícios socioassistenciais. Assim, sobre adoção desta função pela Assistência Social, Silva e Rizzotti (2011) argumenta,

O estabelecimento pela PNAS da Vigilância Social, como função da Política de Assistência Social, traz uma nova concepção para esta

política, pois, elenca a Assistência Social como política pública de monitoramento e prevenção de riscos, que a partir da leitura territorial possibilita a gestão dos serviços de acordo com a demanda e potencialidades da população (SILVA; RIZZOTTI, 2011, p. 3).

Compreendido a relação entre a Vigilância e o ciclo da política pública, o próximo tópico pretende apresentar o sistema de Vigilância Socioassistencial no âmbito federal.

#### *4.2. O sistema de Vigilância Socioassistencial de gestão da Política de Assistência Social construído no nível federal.*

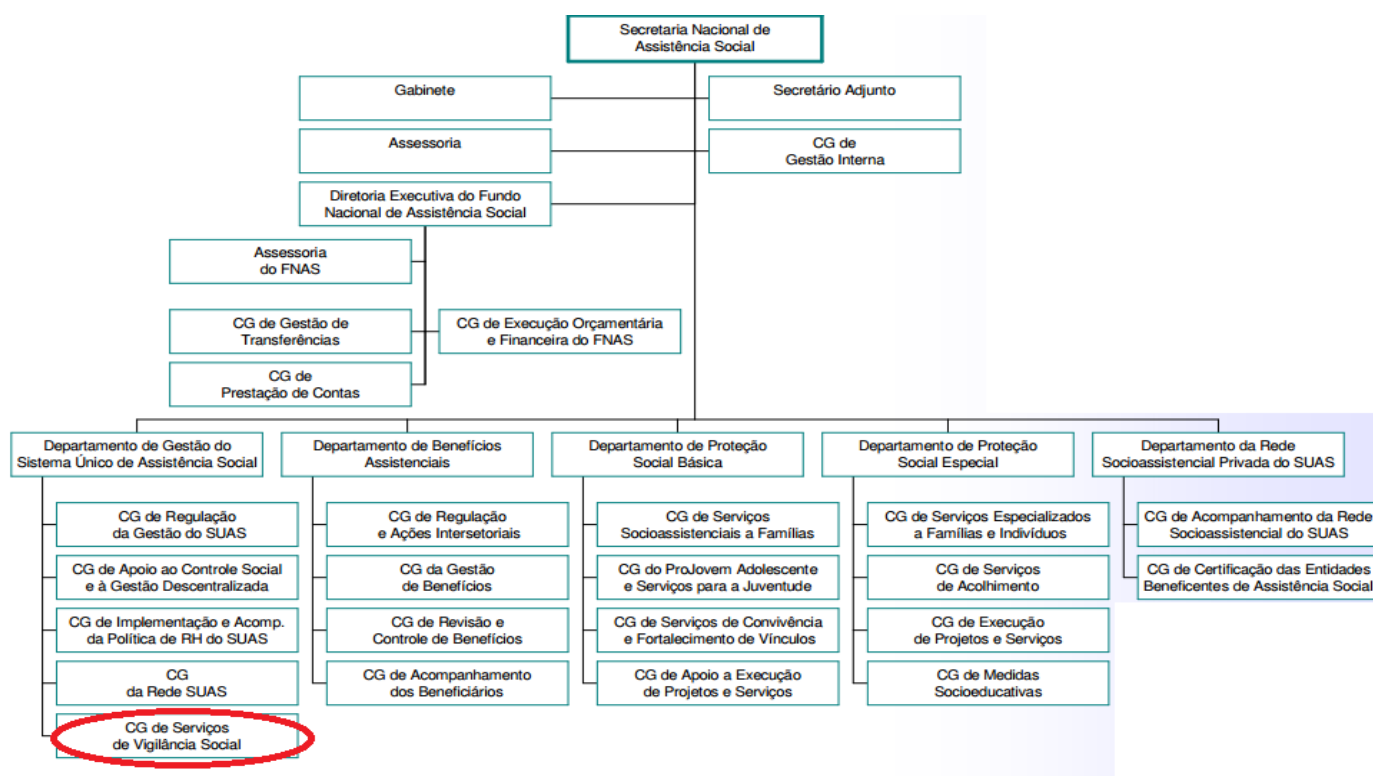
O presente tópico tem por objetivo apresentar o sistema de Vigilância Socioassistencial no âmbito federal. Entretanto, cabe destacar que a operacionalização desta enquanto função não está limitada a uma estrutura organizacional, mas como afirma o entrevistado 3, “a vigilância precisa, sim, se constituir enquanto área específica, como uma estrutura organizacional, que se responsabilize por fazer acontecer essa função”(entrevistado 3, 2014).

A Coordenação Geral Vigilância Socioassistencial está ligada ao Departamento de Gestão do Sistema Único de Assistência Social vinculado a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), a figura 2 apresenta o organograma da SNAS, no âmbito do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome<sup>44</sup>. Tal estruturação foi aprovada pelo Decreto nº 7.079, de 26 de Janeiro de 2010.

---

<sup>44</sup>Órgão composto por secretarias, departamentos, diretorias e coordenação voltadas para a assistência social, segurança alimentar, inclusão produtiva e bolsa família.

FIGURA 2. Organograma da Secretaria Nacional de Assistência Social



Fonte: BRASIL, 2010, p. 6

Quanto as competências dessa Coordenação, segundo o art. 42 do Decreto 7.493 de 02 de junho de 2011, são:

QUADRO 4. Competências da Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial (CGVIS)

COMPETÊNCIAS	
<b>Analisar</b>	os dados do Cadastro Único de Programas Sociais - CadÚnico, como meio para identificação do perfil e da localização territorial de populações vulneráveis.
<b>Apoiar</b>	as atividades de planejamento, supervisão e execução dos serviços socioassistenciais, por meio do fornecimento de dados, indicadores e análises que contribuam para efetivação do caráter preventivo e proativo da política de assistência social, assim como para a redução dos danos.
<b>Assessorar</b>	no estabelecimento de padrões de referência para avaliação da qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial e monitorá-los por meios de indicadores.
<b>Atuar</b>	na proposição, normatização e padronização de procedimentos.
<b>Coordenar</b>	o processo de realização anual do Censo SUAS.
<b>Estabelecer</b>	Articulações intersetoriais que potencializem o conhecimento e enfrentamento das situações de riscos e vulnerabilidade que afetam as famílias e indivíduos.

<b>Executar</b>	a organização, gestão e assessoramento na proposição e na normatização do sistema de notificações para eventos de violação de direitos, no âmbito da Política de Assistência Social, estabelecendo instrumentos e fluxos necessários a sua implementação e funcionamento.
<b>Fomentar</b>	a implantação da vigilância socioassistencial nos Estados, Municípios e Distrito Federal.
<b>Gerir</b>	o cadastro nacional de unidades da rede socioassistencial pública.
<b>Registrar</b>	as informações referentes aos atendimentos realizados pelas unidades de rede socioassistencial.

Fonte: BRASIL, 2011, p. 10.

Considerando a entrevista realizada na Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial (CGVS), o rol de atividades pertinentes a essa área é extenso e pode ser consultado no Caderno de Orientações Técnicas de Vigilância Socioassistencial<sup>45</sup>. Segundo esse Caderno, as macroatividades da Vigilância são: a organização, estruturação e padronização de informações; a elaboração de diagnósticos e estudos; o monitoramento e a avaliação, já mencionado no tópico anterior; o planejamento e organização de busca ativa e a gestão do sistema de notificação de violências e violações de direitos.

No que tange a essa pesquisa, o presente tópico propõem-se a destacar os principais instrumentos de trabalho dessa área no âmbito federal, sem, contudo, esgotar as atribuições dessa. Assim, conforme as entrevistas realizadas, as principais ferramentas da CGVIS, são: a gestão do Censo SUAS, CadSUAS, do Registro Mensal de Atendimentos e do Prontuário SUAS.

### *Censo SUAS*

O Censo SUAS foi instituído pelo Decreto nº 7334, em 19 de outubro de 2010, com o objetivo de gerar dados no âmbito da Assistência Social tendo em vista auxiliar na gestão da política, além de subsidiar a construção e manutenção de indicadores para o monitoramento e avaliação do SUAS. O Censo SUAS consiste no “levantamento sistemática de informações de caráter inventariante e descritivo sobre a temática dos serviços, programas, projetos e unidades da assistência social” (BRASIL, 2013g, p. 15).

Inicialmente, em 2007, o Censo abarcava somente o CRAS e progressivamente incorporou outras unidades públicas de prestação de serviços referente a essa política. Já no ano de 2010, os questionários do Censo abrangiam sete categorias de análises. Em 2012, o Censo incorporou oito questionários sobre diversos setores, a saber: os Conselhos

<sup>45</sup>Informações baseadas nesse Caderno (BRASIL, 2013f) e complementadas pela entrevista realizada nessa coordenação.

Estaduais e Municipais de Assistência Social; a Gestão nas esferas subnacionais; o questionário quanto as Unidades de Acolhimento, ao CRAS, CREAS; e ao Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua (Centro Pop). Dentre os pontos questionados, destaca-se: a identificação caracterização dos serviços prestados, a estrutura física, os recursos humanos e a gestão.

O Censo é desenvolvido anualmente por meio da parceria entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Por meio das informações coletadas se compreende a realidade dos territórios e se delimita padrões de monitoramento e gestão a serem efetivados.

A partir das informações do Censo SUAS é possível definir indicadores dimensionais, índices de desenvolvimento e patamares mínimos anuais para as unidades públicas que ofertam serviços de proteção social básica e de proteção social especial, assim como para as unidades de gestão e de controle social. Diante disso, o Censo é o principal instrumento da Vigilância Socioassistencial no que diz respeito aos padrões de serviços ofertados pelo SUAS. Atende, primordialmente, a atividade de Monitoramento e Avaliação, e também pode ser utilizado para auxiliar nas ações voltadas para a Organização, Estruturação e Padronização da Informação e Diagnósticos Socioassistenciais (BRASIL, 2013f, p. 33).

Assim, no âmbito federal, é a Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial, juntamente com a SAGI, responsável por planejar, organizar e coordenar todo o processo do Censo SUAS, desde o planejamento dos manuais de orientações e questionários propostos aos Estados e Municípios, a tabulação das informações obtidas pelo Censo.

Talvez seja essa a atividades que mais consome energia, pois o Censo está cada vez maior. Trabalhamos desde início do processo: no planejamento, da organização das datas, também revisamos o manuais e questionário, acrescentamos novas questões e construímos os questionários finais. Depois é necessário mobilizar as esferas subnacionais para o processo de preenchimento do Censo. Por fim, precisamos acompanhamento e auxiliar nesse processo; e posteriormente fazemos a limpeza das bases de dados, o tratamento disso e divulgação dos resultados (entrevistado 2, 2014).

O Censo SUAS é um instrumento de gestão que apreende a realidade territorial consolidando, deste modo, informações pertinentes a assistência social.

O Censo possibilita a produção de dados sobre a realidade e representa uma ação para o monitoramento e o acompanhamento dos serviços



executados no âmbito do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. É fundamental para qualidade dos serviços socioassistenciais, da gestão e do controle da política de assistência social, construindo um processo imprescindível para tornar eficaz a organização descentralizada, participativa e integrada (BRASIL, 2013i, p. 42).

Deste modo, tal ferramenta permite a compreensão da política em todos os âmbitos de gestão formando, assim, um mapa tanto dos serviços ofertados quanto das demandas da população. Por isso, as informações coletas e sistematizadas precisa “*gerar produtos*” (BRASIL, 2013e). Segundo o entrevistado 2, a Vigilância Socioassistencial e os mecanismos de trabalho que precisam ter (e fazer) sentido para a política e gerar “*resolutividade*”, ou seja, “monitorar, avaliar e planejar a partir das informações (...) e isso é compromisso com resultado, é saber que essa política vai se comprometer com os resultados de suas ações” (entrevistado 2, 2014).

#### *CadSUAS*

O Cadastro Nacional do SUAS – CadSUAS é um aplicativo eletrônico regulamentado pela Portaria nº 430, de 2008, cujo preenchimento é obrigatório por parte “das unidades públicas e da rede conveniada de entidade prestadoras de serviços socioassistenciais” (BRASIL, 2013f, p. 32). Deste modo, tal instrumento de gestão comporta todas as informações cadastrais dessas instituições, além de abarcar os Conselhos e Fundos dessa política.

Esse cadastro é um dos pré-requisitos para se ter acesso aos questionários do Censo SUAS sendo indispensável a atualização desse visto que as informações contidas no cadastro migram automaticamente para o Censo (BRASIL, 2013). A gestão e o acompanhamento do CadSUAS é de responsabilidade da CGVIS (entrevistado 3, 2014). Por meio desse aplicativo é possível mapear nos territórios a oferta de serviços, e assim estabelecer uma relação entre as vulnerabilidades sociais e a oferta de serviços em determinados territórios, permitindo a construção de um mapa da rede de assistência social.

#### *Registro Mensal de Atendimentos – RMA*

A Resolução CTI nº 4, de 24 de maio de 2011, estabeleceu as informações que deveriam ser coletadas, organizadas e armazenadas nos CRAS e CREAS de todo o país. Dentre os parâmetros definidos, estava o Registro Mensal de Atendimentos (RMA), um instrumento que permite apreender as demandas de cada território, além de possibilitar

quantificar e dimensionar os “tipos, volumes e padrões de qualidade dos serviços oferecidos pela rede socioassistencial. Ele se divide em 2 (dois) tipos de registros distintos – RMA- Unidade e o RMA – Família” (BRASIL, 2013f, p. 34).

O formulário referente a família permite acompanhar cada encaminhamento e procedimento de cada família atendida pelo PAIF e o PAEFI. O outro abarca os dados mensais quanto ao número e perfil das famílias que está sendo acompanhadas por esses serviços, além do quantitativo dos atendimentos individualizados e coletivos dos CRAS e CREAS.

### *Prontuário SUAS*

O prontuário é um instrumental técnico que visa contribuir para a qualificação do processo de acompanhamento das famílias atendidas no âmbito do CRAS e CREAS. Por meio dele é possível identificar as ações e os encaminhamentos realizados, além do processo de evolução dos usuários atendidos.

Quanto a atuação da Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial, cabe a ela construir e validar esse instrumental, e também fomentar a participação das esferas subnacionais. Atualmente, essa ferramenta está em fase de implementação nos estados e municípios, cabendo a estes:

(...) auxiliar a implantação do Prontuário SUAS nas unidades, auxiliar no entendimento conjunto das questões e conceitos contidos no instrumental, fazer a adequação de instrumentos já existentes caso necessário e orientar sobre a guarda do Prontuário e sigilo das informações contidas nele. A Vigilância pode, também, orientar técnicos de CRAS e CREAS na elaboração de relatórios mensais, semestrais e anuais sobre o volume e perfil do atendimento realizado por estas unidades (BRASIL, 2013f, p. 35)

Tal instrumental vincula-se a vigilância de riscos e vulnerabilidades sociais no sentido de compreender a realidade social dos sujeitos, de acompanhar os processos realizados com este e dar materialidade as proteções propostas pela Assistência Social.

A priorização destes instrumentais baseou-se nas entrevistas realizadas, pois o conjunto de instrumentais apresentados se complementam enquanto mecanismos de acesso as informações pertinentes a CGVIS. O CadSUAS mapeia, caracteriza e cadastra as entidades social e equipamentos públicos da assistência; as informações inicialmente sistematizada dão acesso a estas instituições ao questionários do Censo SUAS. O Censo, por sua vez, dá um panorama geral e detalhado, da materialização da assistência nos

diversos aspectos anualmente. Já o RMA e o Prontuário SUAS auxiliam no monitoramento das situações de vulnerabilidade e risco social; o primeiro com uma abordagem quantitativa e o outro qualitativa. Esse conjunto de ferramentas subsidia a Política de Assistência Social com informações territorializadas, possibilitando, assim, um *feedback* ao ciclo desta política.

Paralelamente a gestão dos instrumentais já mencionados, e decorrente das informações destes, existem outras atividades rotineiras, destacando-se “a produção de indicadores e análise de dados. Alguns indicadores são mais regulares, por exemplo, todo ano precisa calcular o Indicador do IGD, calcular o IDCRAS” (entrevistado 2, 2014). Esses indicadores e o IGD estão vinculados ao repasse de recursos orçamentários, conforme a orientação do art. 78 da NOB/SUAS 2012 (BRASIL, 2012). O Índice de Gestão Descentralizada do SUAS<sup>46</sup> (IGDSUAS) foi instituído pela Lei nº 12.435/2011, que alterou a LOAS. Esse índice é um instrumento que afere a qualidade da gestão descentralizada quanto aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, assim como a articulação intersetorial nas esferas subnacionais. O IGDSUAS varia entre 0 (zero) e 1 (um), sendo os valores mais próximos de um considerados um bom índice de descentralização e o estado ou município receberá um apoio financeiro da União para incentivar o aprimoramento da gestão, considerando o teto orçamentário previsto.

O recebimento do IGDSUAS está condicionado à habilitação dos Municípios, Estados e Distrito Federal descritas na NOB/SUAS 2012. Tal índice tem duas modalidades: o IGDSUAS-M aplicado aos Municípios e Distrito Federal, e; o IGDSUAS-E aplicado aos estados. Quanto ao repasse dos valores, será feito diretamente do Fundo Nacional de Assistência Social para os fundos dos entes subnacionais de assistência social.

Já o Índice de Desenvolvimento do CRAS (IDCRAS), foi criado em 2008 pela SAGI e a SNAS, é calculado com base nas informações do Censo SUAS e pretende mensurar o processo de aprimoramento e monitoramento dos CRAS. Nessa perspectiva, é considerado as características de cada Centro de Referência, como por exemplo, as atividades realizadas, o horário de funcionamento, os recursos humanos e a estrutura física de cada CRAS. Tal índice é calculado com base nas informações obtidas pelos questionários do Censo SUAS.

Compreendido alguns dos mecanismos utilizados pela Coordenação Geral de Vigilância Socioassistencial no âmbito federal cabe realizar um balanço tanto das

---

<sup>46</sup> Informações retiradas do Site do MDS. Acesso em 15 de junho de 2014.

possibilidades e limites da Vigilância enquanto função, como também conhecer as produções acadêmicas e governamentais sobre o tema.

#### *4.3. Síntese da Produção Documental sobre a Vigilância Socioassistencial.*

O presente tópico tem por objetivo apresentar o levantamento bibliográfico sobre a Vigilância Socioassistencial considerando a produção no âmbito acadêmico e governamental sobre o tema em tela. Para tanto, foi realizada uma pesquisa exploratória nas principais bases dados, utilizando as palavras-chaves: Assistência Social, Vigilância Social e Vigilância Socioassistencial.

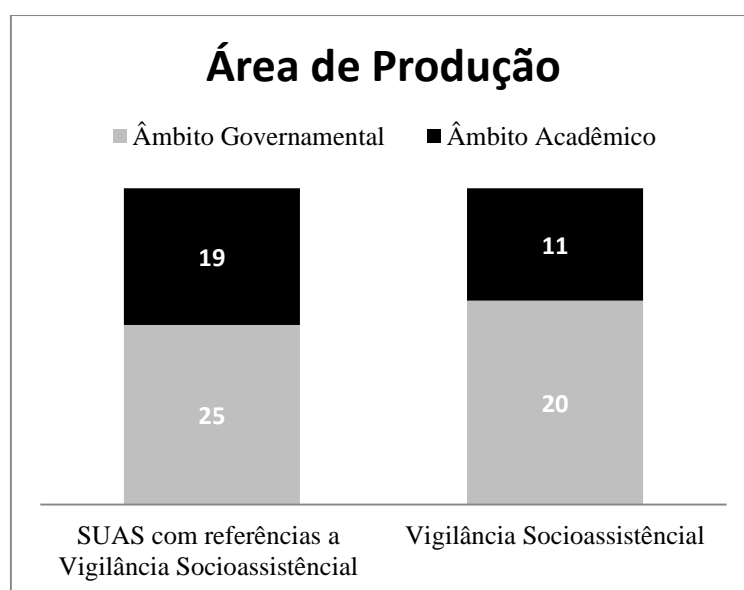
O levantamento bibliográfico abarcou mais de 15 bancos de Tese e Dissertações de diversas Universidades Brasileiras, além de três bancos de periódicos e artigos acadêmicos e cinco eventos científicos do Serviço Social, Psicologia e Ciências Políticas. Soma-se aproximadamente 197 (cento e noventa e sete) arquivos revisados, dentre artigos científicos, livros, teses, dissertações, anais e vídeos de eventos. Em termos quantitativos, desse total, 56 (cinquenta e seis) abordava somente a temática da assistência social, apesar de se utilizar também as palavras-chaves “vigilância social” e “vigilância socioassistencial”. Outros 44 (quarenta e quatro) fazem uma breve referência a vigilância socioassistencial considerando o conceito e a funcionalidade para a política, destes 19 (dezenove) sob a perspectiva do âmbito acadêmico e 25 (vinte e cinco) referentes a arquivos das esferas governamentais.

Por fim, as publicações que abordam especificamente sobre a vigilância socioassistencial totalizam 97 (noventa e sete). Destes, 86 (oitenta e seis) foram produzidos no âmbito governamental, entre artigos, orientações do MDS aos entes subnacionais, cadernos de orientação, slides e vídeos de eventos sobre a tal temática. Cabe destacar que na produção referente à administração pública, 66 (sessenta e três) arquivos coletados diz respeito a apresentações e vídeos do “Encontro Nacional de Monitoramento e Vigilância Socioassistencial” realizado em julho de 2013. Logo, excluindo as contribuições desse evento, o quadro geral de documentos somente sobre a Vigilância Socioassistencial no âmbito governamental e acadêmico equivale, respectivamente a 20 (vinte) e 11 (onze) arquivos. Resumindo, tal temática é abordada em aproximadamente de 65 (sessenta e cinco) documentos, 30 (trinta) no âmbito acadêmico e 45 (quarenta e cinco) no governamental, conforme mostra a figura 3.

No âmbito governamental destaca-se algumas produções como, por exemplo, as “Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial” e o Caderno 3 da coleção

CapacitaSUAS, publicados pelo MDS em 2013; além de dez slides de eventos, dois boletins informativos, cinco livros e dois textos produzidos pelo Ministério. Dentre os assuntos abordados nessa esfera observa-se: o esclarecimento do conceito de vigilância e sua relação com o território, vulnerabilidade e risco social; orientações para estruturação da vigilância socioassistencial nas esferas subnacionais; além de material formativo sobre o tema e sobre a Rede SUAS, o Prontuário SUAS e outras ferramentas de informações. Em outros termos, prevalece a orientação para a implementação desta função nos estados e municípios, sem, contudo, negligenciar a reflexão teórica sobre o tema.

FIGURA 3. Bibliografia sobre vigilância socioassistencial por área de produção



Elaboração Própria.

No âmbito acadêmico foram produzidos oito artigos científicos, uma dissertação, um trabalho de conclusão de curso e três slides apresentados em eventos da assistência social. Tais documentos abordam: a compreensão desse novo conceito; a adoção deste pela PNAS/2004; as experiências de alguns municípios na implementação dessa área; além dos eixos território, vulnerabilidade e risco social. Destaca-se a dissertação “A Vigilância Social na política de Assistência Social: análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal” defendida na Universidade Estadual de Londrina, em 2012. Esse trabalho deu origem a três artigos daqueles mencionados.

Sintetizando, o governo produziu mais orientações para a materialização desse novo conceito nos estados e municípios, mas também promoveu reflexões sobre a vigilância socioassistencial, demonstrando, deste modo, uma preocupação com a

operacionalização dessa função. No âmbito acadêmico prevalece as reflexões sobre o que é este novo conceito trazido pela PNAS/2004, além de apresentar algumas experiências municipais.

Essa produção teórico-documental, tanto no âmbito governamental, quanto acadêmico é recente. A maior parte das reflexões teóricas foram elaboradas após 2010, ou seja, depois das alterações da LOAS e da NOB/SUAS, e corroborando a afirmação, do entrevistado 3, que esta função faz parte da atual agenda da política

Vivenciamos um crescente da vigilância enquanto agenda do Sistema Único de Assistência Social. Em 2011 houve a inclusão da vigilância na Lei Orgânica, fato extremamente significativo. Em 2012, a NOB traz um capítulo discutindo a vigilância, dando-lhe uma enorme visibilidade. Em 2013, a vigilância é um dos eixos no processo de discussão na Conferência. São três anos consecutivos com fatos sintomáticos de como essa agenda foi crescendo no SUAS (entrevistado 3, 2014).

Feita uma síntese da produção sobre a Vigilância Socioassistencial, cabe compreender os desafios e potencialidades desta função.

#### *4.4. Vigilância Socioassistencial: Desafios e Potencialidades*

Os desafios dessa função perpassam por aqueles inerentes às políticas sociais como, por exemplo, questão relacionadas a escassez de recursos financeiros e humanos. Além destes, a política de assistência social enfrenta alguns limites como: a ruptura com uma visão clientelista, de benemerência, focalizada e fragmentada inerente ao processo histórico da construção desta; sua materialização enquanto política pública de Estado; a consolidação de alguns conceitos chaves a política, dentro outros.

Cabe destacar também que a articulação entre a Proteção Social, Vigilância e a Defesa dos Direitos Socioassistenciais é um dos desafios dessa política, pois apesar de serem funções interdependes e complementares, trabalhá-las conjuntamente requer insumos políticos e técnicos que ainda são incipientes à assistência considerando sua conjuntura sociopolítica<sup>47</sup>. Entretanto, ao exercê-las separadamente rompe-se com a perspectiva da assistência social como uma política pública que identifica os espaços de

---

<sup>47</sup>Em 2012, por exemplo, foi gasto o 90% dos recursos destinados a assistência social com transferência de renda. Contraposto a isso, apenas 10%, em média, foi destinado aos demais serviços, da estruturação da política à operacionalização desta (BRASIL, 2013d)

intervenção, protege e assegura os cidadãos em situações de vicissitudes e constrói mecanismo de garantia de direitos.

Outro desafio a ser destacado é o termo “Vigilância”. Na fala de uma das entrevistada isso se evidencia: “tem muita gente achando que vigilância é cadastro, que vigilância é vigiar mesmo, que vigilância é ver se a família deu conta de cumprir as contrapartidas” (entrevistado 2, 2014). Corroborando tais equívocos, existem normativas vigentes com nomenclaturas diferenciadas - na PNAS 2004 observa-se o termo “vigilância social”, nas normativas pós NOB/SUAS 2005 e também nas alterações da LOAS, em 2011, substitui-se a expressão “social” por “socioassistencial”. Nesse sentido, o entrevistado 2, argumenta:

(...) tudo (e o tempo todo) nessa área é uma luta por sentidos, o sentido dos termos... em qualquer conversa se começa falando que assistência social não é assistencialismo, quase sempre é preciso falar ‘eu estou falando disso e não daquilo (idem, 2014).

Entretanto, como já mencionado, tal termo está em disputa sendo necessário reforçá-lo como uma ferramenta de ampliação dos direitos socioassistenciais. Outros termos essenciais a essa função são abordados de forma obscura nas normativas da política, por exemplo, “capacidade protetiva das famílias”, território, risco e vulnerabilidade social. A imprecisão conceitual e ausência de clareza sobre termos fundamentais dificultam o diálogo com os entes federativos e atores sociais responsáveis por consolidar essa função.

É relatado outro desafio como, por exemplo, o distanciamento entre as atividades previstas nas normativas e a concretização desta. Um descompasso em relação aos avanços na área e uma desconexão do cotidiano da gestão: “Essa desconexão entre o que a política prevê e o que de fato está acontecendo resulta também da ausência de compreensão da assistência social como uma política pública de direito e não como uma prática assistencialista” (entrevistado 1, 2014).

A NOB/SUAS 2012 ao materializar a operacionalização dessa função estabelece um rol de responsabilidades aos entes subnacionais sem, contudo, considerar as diversidades intra e inter-regionais quanto a capacidade destes responderem satisfatoriamente ao que é demandado destes.

(...) são realidades e contextos que precisam ser levados em consideração (...) existe um grau de exigência de atribuições na

vigilância que alguns municípios não têm condição de atender porque não tem o mínimo necessário... Começa pelo recurso humano, depois equipamento e estrutura- isso não só em relação a assistência social, mas na cidade. Falta desde computador à energia elétrica, quem dirá internet. E hoje todas as ferramentas da vigilância são informatizadas e online. Então se não tem esses atributos instalados inviabiliza o funcionamento da vigilância. (entrevistado 1, 2014).

A dimensão territorial é outro desafio inerente a essa função, pois há diversidades entre as esferas subnacionais, e, conforme mencionado pelo entrevistado 3, os entes federativos têm autonomia administrativa, sendo assim, as deliberações federais passam por um processo de negociação e convencimentos dos estados e municípios, ou seja, é preciso sensibilizá-los quanto a importância de implementar essa função naquela localidade, pois

dados do Censo SUAS 2012 apontam que a Vigilância Socioassistencial está instituída formalmente em seis estados, sendo que outros 12 estados declaram possuir alguma área que se responsabiliza “de maneira informal” pela Vigilância. No que se refere aos municípios, 30% afirmam ter instituído formalmente esta área, enquanto 34% declaram que a área está constituída “de maneira informal”. Os restantes 36% declaram não existir nenhuma iniciativa de organização da área (BRASIL, 2013i, p. 45)

Percebe-se que a Vigilância está em processo de construção nas esferas subnacionais. Mas, mesmo assim, é necessário considerar que “cada município, além das diferenças e discrepâncias que possui com outros municípios, também apresenta diferenças e discrepâncias no seu interior (...) os municípios apresentam uma realidade urbana e outra rural” (BRASIL, 2013e, p. 19).

Corre-se o risco também burocratizar a vigilância socioassistencial tornando-a meramente um banco de informações sem utilidade para a política: “a função não pode virar um acúmulo de informações e dados sem uso, sem tratamento” (entrevistado 2, 2014). Os dados precisam ser usados para melhorar a formulação das políticas, de modo a estabelecer um equilíbrio entre coleta de informações e sistematização, consulta e análise destes; tendo em vista “sanar o descompasso ainda existente entre a importância que a Vigilância Socioassistencial assume na política e as condições reais e operacionais para sua efetivação” (BRASIL, 2013e, p. 40).

Desta forma, o uso da informação faz sentido e dá sentido à prática; as equipes precisam de informações e precisam analisar a sua



intervenção, mas o resultado da sua análise, por sua vez, também, dever informar e qualificar a rede como um todo (BRASIL, 2013, p.42).

Para romper com essa prática, é necessário “a implementação no cotidiano da gestão da cultura do registro e do exercício sistemático de análise” (idem, p. 35) de modo a perceber a importância da informação enquanto um instrumento capaz de qualificar a prática profissional e a materialização de direitos. Assim é possível romper com o entendimento dessa ferramenta como um mecanismo de fiscalização dos usuários.

Quanto as potencialidades da Vigilância Socioassistencial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), destaca-se a natureza desta enquanto função, posta na LOAS como objetivo da política, demonstrando o compromisso da assistência com a ação planejada e preventiva. Desse modo, a matéria prima dessa função é a gestão da informação que permite a assistência compreender a realidade.

(...) a Vigilância Socioassistencial possui a potencialidade de apontar e iluminar novos aspectos da realidade que mereçam a atenção da proteção social, fortalecendo o seu caráter proativo e de preservação das condições de vida da população, superando a concepção de que se atua, apenas, quando as vulnerabilidades estão instaladas. Nesse sentido a Vigilância Socioassistencial assume o seu papel indutor ao construir uma direção e uma visão de totalidade que instiga o planejamento, a operação, avaliação e o controle social (IDEM, p. 28 e 29).

Assim, tal função possibilita o reconhecimento das desproteções que atingem seus usuários, além de mapear a presença de vulnerabilidades e riscos sociais, e assim, a necessidade de cobertura de serviços e benefícios socioassistenciais nos territórios; por meio desse conhecimento a intervenção na realidade social pode ser qualificada por meio da oferta de serviços conforme as demandas de cada localidade. Por outro lado, tal função demonstra-se, segundo um dos entrevistados, a preocupação da política de assistência social com a formulação de ações a partir de uma análise da realidade, reforçando o status da assistência social enquanto política pública de Estado:

A potencialidade dessa função é justamente trazer a realidade pra dentro da gestão da política, ela deve está atenta ao movimento da realidade. Seu potencial é justamente essa conexão com a realidade e a aproximação com os diferentes atores políticos (gestores, aqueles que estão diretamente na ponta – CRAS, CREAS e outros serviços) e assim pode-se criar um modo de gestão mais participativo e horizontalizado democratizando a informação (entrevistado 1, 2014).

Como já mencionado, a função de Vigilância deve estabelecer processos e gerar produtos (BRASIL, 2013e). Uma das potencialidades desta enquanto processos é a articulação e participação dos diversos atores políticos na construção de diagnósticos sociais e do Censo SUAS e os outros, além da reflexão sobre os trabalhos realizados no âmbito dos Serviços Socioassistenciais ao “(...) promover a reflexão sobre os processos de trabalho” (entrevistado 3, 2014), por exemplo:

(...) quando no RMA questiona quantas famílias são acompanhadas no PAIF, me parece a pergunta mais simples, mas não é. Talvez tenha sido uma pergunta que gerou um incomodo enorme no país, talvez por fazer refletir o que é acompanhamento, o que a gente tá fazendo é acompanhamento? Porque em um mesmo município um CRAS, com o mesmo número de profissionais do outro, diz que está acompanhando 2 mil famílias e outro 100 famílias... Então a Vigilância gera a reflexão sobre os conceitos e o processo de trabalho (entrevistado 3, 2014).

Deste modo, a Vigilância Socioassistencial pode contribuir para as reflexões sobre processos e práticas no âmbito da assistência social e para o aperfeiçoamento desta. No entanto, não é pretensão dessa função num primeiro momento, por exemplo, fomentar o debate sobre os processos de trabalho, mas como sua matéria-prima são as informações da realidade, esta possibilita uma reflexão crítica sobre o fazer profissional. Já nos falava Iamamoto (2013) que o conhecimento, a informação “não é só um verniz que se sobrepõe superficialmente à prática profissional, podendo ser dispensado, mas é um meio pelo qual é possível decifrar a realidade e clarear a condução do trabalho a ser realizado” (p. 63).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A assistência social historicamente foi tratada de modo emergencial, benemerente e focalizada. No Brasil esse quadro é associado ao clientelismo, coronelismo, a filantropia e as políticas de punição aos “incapazes para o trabalho”. Por isso, a regulamentação da assistência como uma política de Estado é um avanço significativo para a área. Tal política passou por um processo de luta política na sua normatização pós-constituente, pois a Constituição exigia uma lei complementar que tratasse da matéria em questão, que só foi garantida em 1993 por meio da Lei Orgânica de Assistência Social. Nos anos seguintes a assistência recebe outras normatizações, a saber: as duas Política Nacional de Assistência Social de 1998 e 2004, as Normas Operacionais Básicas de 2005 e 2012, e as alterações da LOAS por meio da Lei 12.435/11.

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social coloca como referência para o Sistema Único de Assistência Social – SUAS, a vigilância social, que no ano seguinte (NOB/SUAS 2005) se tornaria uma das funções dessa política e o termo “social” seria substituído por “socioassistencial” para esclarecer melhor a ideia dessa nova ideia inserida no âmbito dessa política. A vigilância socioassistencial se propõe a produzir, sistematizar, analisar e disseminar informações considerando aspectos como o território, o risco e a vulnerabilidade social, além da oferta e demanda pelos serviços socioassistenciais no âmbito da assistência social.

Dentre as principais contribuições do presente trabalho destaca-se a construção sociohistórica da vigilância socioassistencial, construída sob a inspiração do sistema de vigilância em saúde (SUS) e também de algumas experiências municipais, em especial de São Paulo. Tal função, instalada no âmbito federal, pretende antecipar situações de violação de direitos, potencializar a oferta de serviços socioassistenciais por meio de informações territorializadas, além de subsidiar o ciclo dessa política pública.

Ao trabalhar diretamente com a gestão da informação, tal função contribui para o planejamento, o monitoramento e a avaliação da política. A própria, NOB/SUAS 2012, estabelece a relação dessa função com algumas fases do ciclo da política pública deixando um campo nebuloso ao apontar a Vigilância como uma ferramenta de gestão. Assim, as normativas da Assistência apontam a Vigilância ora com função ora com ferramenta de gestão gerando uma aparente contradição, pois tal conceito está em processo de construção e a normatização deste apresenta as divergências e contradições deste momento de correção de interesses e ideologias. Em ambos os casos, a ideia de um

sistema de mapeamento da realidade está presente, mas há uma variação quanto ao grau de relevância: função – um eixo fundante - ou ferramenta de gestão - apêndice de um setor/área. Tendo em vista a presente pesquisa, considero a Vigilância Socioassistencial como uma função (em construção) da Assistência Social e devido ao processo de compreensão desta enquanto tal, percebe-se contradições entre o desejado e a realidade.

Dentre os desafios dessa nova função da Política de Assistência Social, observou-se: a) a relação desta com a proteção social e a defesa dos direitos socioassistenciais, a interação e complementariedade dessas funções é indispensável para se promover uma política que reconhece a realidade, se compromete em garantir direitos e intervém no que compete a ela; b) merece atenção a nomenclatura “vigilância” que associada ao histórico punitivo e moralista da assistência social pode contrapor-se à perspectiva da assistência social como uma política de direito que deve ser garantida pelo Estado; c) a diversidade socioregional e a dimensão dos territórios brasileiros é outro desafio da vigilância socioassistencial tanto do ponto de vista da implementação desta área, quanto da capacidade dos entes subnacionais responderem satisfatoriamente as exigências normativas que os compete; e por fim d) cabe a vigilância romper a cultura da ausência de registros sem, contudo, torna-se um acúmulo de informações inúteis ou inutilizáveis - ela precisa gerar feedback à política.

Por outro lado, alguns dos desafios são também potencialidades da vigilância socioassistencial, por exemplo, sua própria normatização – algo inédito na Assistência. Além disso, a natureza proativa e preventiva dessa função, que não existia anteriormente, possibilita a política de assistência social um reconhecimento da realidade que potencializa o planejamento de ações conforme a necessidade da população. Tal função, ao lidar diretamente com a informação e o conhecimento dos contextos territoriais, pode também gerar reflexão, por exemplo, sobre o processo de trabalho e a qualidade dos serviços prestados.

Compreender a vigilância socioassistencial como uma peça da assistência social que tem um papel dentro dessa política é fundamental; por isso, tal função não pode ser negligenciada ou equiparada aos instrumentos usados por ela para ter acesso à informação, por exemplo, o Censo SUAS, o CadÚnico e outros. Assim, apesar dos avanços técnico-normativos e de possuir uma estrutura organizacional para materializá-la, no âmbito federal, as informações coletas, sistematizadas e tratadas pela vigilância precisa gerar “resolutividade” (entrevistado 2, 2014), ou seja, precisa não somente gerar *feedback* para a política mas também produto.

Quanto a produção documental sobre essa temática, o âmbito governamental apresenta um acervo maior de publicações em comparação ao âmbito acadêmico. As reflexões sobre a vigilância socioassistencial são recentes, data-se de 2010 até maio de 2014, tornando-se um campo fértil o presente trabalho e futuros debates.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de. *Federalismo e Política Sociais*. In: Revista. Brasileira de Ciências Sociais, n. 28, 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti. *Brasil em Contra-reforma: deestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.

BEVERIDGE, Sir. *O Plano Beveridge: Relatório sobre o seguro social e serviços afins*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1943.

BOSCHETTI, Ivanete. *Seguridade Social e Trabalho: paradoxos na construção das políticas de previdência e assistência social no Brasil*. Brasília: Letras Livres: Editora UnB, 2008.

BOSCHETTI, Ivanete; BEHRING, Elaine. *Política Social fundamentos e história*. 7ª edição. São Paulo: Cortez, 2010.

BOSCHETTI, Ivanete S.; TEIXEIRA, Sandra Oli. . *Seletividade e focalização na política de assistência social no Brasil*. In: XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, 2004, San José. XVIII Seminario Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social - La cuestión social y la formación profesional em Trabajo Social em el contexto de las nuevas relaciones de poder y la diversidad latinoamericana. San José: ALAETS, 2004.

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 01 de julho de 2014.

BRASIL. *Lei Orgânica de Assistência Social, nº 8.742, de 04 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm). Acesso em: 01 de julho de 2014.

BRASIL. *Lei Orgânica de Assistência Social, nº Lei 12.435, de 06 de julho de 2011*. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm). Acesso em: 01 de julho de 2014.

BRASIL – *Lei nº 8.080 de 19 de setembro de 1990*. Lei Orgânica da Saúde. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18080.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18080.htm). Acesso em: 01 de julho de 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS Nº 207, de dezembro de 1998. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 1998.

BRASIL. Município de São Paulo. Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Edital de processo seletivo para contratação de serviços de*

*consultoria por produto - pessoa física*. 2002. Disponível em: <http://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/upload/chamadas...pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 145, de outubro de 2004. *Política Nacional de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2004.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS Nº 130, de julho de 2005. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília, 2005.

BRASIL. *Anais da V Conferência Nacional de Assistência Social*. 2005b. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

BRASIL. *Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social*. Convênio Dieese/Unicamp, 2007. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario\\_2009\\_TEXTOV1](http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV1). Acesso em: 28 de Maio de 2014.

BRASIL. *Capacita SUAS Volume 1*. Configurando os eixos de mudança. Brasília: Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. *Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais*. Brasília: MDS, 2009a.

BRASIL; Comissão Intergestora Tripartite. Resolução CIT nº 7, de 10 de setembro de 2009. *Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferências de Renda no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*. Brasília: MDS, 2009b.

BRASIL. *Relatório Final e Sumário Executivo do Estudo para análise da capacidade protetiva das famílias – Produto 2*. 2011. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/PainelPEI/...pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2014

BRASIL. *Decreto nº 7493, de 02 de julho de 2011*. Aprova a estrutura regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/brasilsemmiseria/legislacao-2/decreto-no-7493.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS nº 33, de dezembro de 2012. *Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Coletânea de Artigos Comemorativos dos 20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social*. Organizadores: José Ferreira da Crus, et al. Brasília: MDS, 2013a.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CapacitaSUAS Caderno 1 – Assistência Social: Política de Direito à Seguridade Social*. Brasília: MDS, 2013b.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Concepção de Convivência e Fortalecimento de Vínculos*. Brasília: MDS, 2013c.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Caderno SUAS VI: Financiamento da Assistência Social no Brasil*. Brasília: MDS, 2013d.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CapacitaSUAS Caderno 3 – Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social*. Brasília: MDS, 2013e.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial*. Brasília: MDS, 2013f.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Censo SUAS 2011*. Brasília: MDS, 2013g.

BRASIL. IX Conferência Nacional de Assistência Social: Informe 05/2013. *Ementas Comentadas – Eixos da IX Conferência*. 2013h. BRASIL – IV Conferência de Assistência Social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/ix-conferencia-nacional>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. *Caderno de avaliação e recomendações – IX Conferência Nacional de Assistência Social. SUAS: 8 anos de conquista*. Brasília: MDS, 2013i.

CARDOSO, Ruth. Carta da D. Ruth. Construindo a agenda social: síntese preliminar das seis rodadas de interlocução política do Conselho da Comunidade Solidária. In: *Presidência da República Federativa do Brasil, Casa Civil - 1996-1997*. Brasília, 2007.

CARRO, Silvina Maria. *A assistência social no universo da proteção social – Brasil, França, Argentina*. São Paulo, 2008. Tese (Doutorado em Serviço Social) Programa de Pós-Graduação em Serviço Social - PUC/SP, Pontifícia Universidade Católica, 2008.

COSTA, F. L. da; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. *Revista de Administração Pública*. v. 37, n. 5 set./out. 2003. apud SECCHI, Leonardo. *Política pública: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learnig, 2013.

CASTEL, Robert. *As metamorfoses da questão social: uma crítica do salário*. Petrópolis, Vozes, 1998.

CASTEL, Robert. *A insegurança social: o que é ser protegido?* Petrópolis, Vozes, 2005.

COUTO, Berenice et al. *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez, 2012.



CUNHA, José M. P. *Um sentido para, a vulnerabilidade sociodemográfica nas metrópoles paulistas*. São Paulo – Campinas: Revista brasileira de Estudos de População, v. 21, nº 2, p. 343-347. Jul./dez. 2004.

DI GIOVANNI, Geraldo. Sistemas de Proteção Social: uma introdução conceitual. In: OLIVEIRA, M.A.(org). *Reforma do Estado e política de emprego no Brasil*. Campinas (SP): UNICAMP, 1998.

EUZÉBY, ALAIN. *Proteção Social, Pilar da Justiça Social*. In SPOSATI, A (org). *Proteção Social de Cidadania: inclusão de idosos e pessoas com deficiência no Brasil: Franca e Portugal*. São Paulo: Cortez, 2004.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. *As pesquisas denominadas “estado da arte”*. In: Educação & Sociedade, ano XXIII, nº 79, Agosto/2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>>. Acessado em: 12/12/2013

HAYKE. F. A. *O caminho para a servidão*. São Paulo: Instituto Ludwig Von Mises. 6. ed. Brasil, 2010. Disponível em: <http://www.mises.org.br/files/literature/O%20CAMINHO%20DA%20SERVID%20C3%83O%20-%20WEB.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

HILSDORF, Carlos. *o que é feedback?* Disponível em: <http://www.administradores.com.br/artigos/carreira/o-que-e-feedback/64884/>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

IAMAMOTO, Marilda. *A questão social no capitalismo*. In: Temporalis – Revista da Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS). 2 ed. Ano. 2, n. 3, jan/jul. 2001. Brasília: ABEPSS, Gráfica Odisséia, 2004.

IAMAMOTO, Marilda. *O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional*. 24 ed. São Paulo: Cortez, 2013.

JANSCURA, Rosane. *Risco ou vulnerabilidade social?*. Revista Textos & Contextos, Porto Alegre, v. 11, nº 2, ago./dez 2012.

KATZMAN, R. *Notas sobre la medición de la vulnerabilidad social*. México: BID-BIRF-CEPAL, 1999. (Borrador para discusión. Taller regional, la medición de la pobreza, métodos e aplicaciones) apud BRASIL. *Aspectos Conceituais da Vulnerabilidade Social*. Convênio Dieese/Unicamp, 2007. Disponível em: [http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario\\_2009\\_TEXTOV1.pdf](http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV1.pdf). Acesso em: 28 de Maio de 2014.

KERSTENETZKY, Célia Lessa *Políticas Sociais: focalização ou universalização?* In: Revista de Economia Política, vol. 26, nº 4 (104), pp. 564-574, outubro-dezembro/2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v26n4/06.pdf>. Acessado em: 22/10/2013.

KOGA, Dirce. *Medidas de cidades: entre territórios de vida e territórios vividos*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

LAJÚS, M<sup>a</sup> Luíza de Souza. Assistência Social – Abordagem Histórica. In: *Sistema Único de Assistência Social: um difícil caminho rumo à conquista da cidadania*. Tese(Doutorado em Serviço Social). Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul. PUC/RS 2010.

LIMA, Telma Cristiane Sasso de and MIOTO, Regina Célia Tamasso. *Procedimentos metodológicos na construção do conhecimento científico: a pesquisa bibliográfica*. Rev. katálysis [online]. 2007, vol.10, n.spe, pp. 37-45. ISSN 1414-4980. Disponível em:<http://dx.doi.org/10.1590/S1414-49802007000300004>. Acessado em: 11/12/2013

LOWI, Theodore. *American business, public policy, case studies, and political theory*. World Politics, v.16, n. 4, 1964.

MANDEL, Ernest. *A crise do capital; os fatos e sua interpretação marxista*. São Paulo: Ed. Ensaio, 1990.

MESTRINER, M. L; NERY, V. *Capacitação das entidades sociais de Campinas: questão social: vulnerabilidades e riscos sociais, PNAS e SUAS*. 2009. Disponível em: <[http://2009.campinas.sp.gov.br/.../vulnerabilidade\\_risco\\_campinas.pps](http://2009.campinas.sp.gov.br/.../vulnerabilidade_risco_campinas.pps)>. Acesso em: 28 de Maio de 2014.

NETTO, José. *Ditadura e Serviço Social: Uma análise do Serviço Social no Brasil pós-64*. 16. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Heloisa M<sup>a</sup> José. Perfil histórico da assistência social - Assistência Social e Serviço Social - Reconstrução Histórica e Caracterização o Atual. In: *Assistência Social: do discurso do Estado à prática do serviço social*. 2 ed. Florianópolis : Ed. UFSC, 1996.

PAULILO, A. S. e JEOLÁS, L.S. *Jovens, Drogas, Risco e Vulnerabilidade: aproximações teóricas*. Serviço Social em Revista, Universidade Estadual de Londrina, v.3, n.1, p.39-60, jul./dez.Ed.UEL,2000. Disponível em: [http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c\\_v3n1\\_jovens.htm](http://www.uel.br/revistas/ssrevista/c_v3n1_jovens.htm). Acesso em: 28 de Maio de 2014.

PEREIRA, Potyara A. *Política Social, temas & questões*. 2º edição. São Paulo: Cortez, 2008.

PIZARRO, Roberto. *La vulnerabilidad social y sus desafíos: una mirada desde América Latina*. Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos, n. 6. CEPAL. Santiago de Chile. 2001. Disponível em:<http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/3/6553/lcl1490e>. Acesso em: 28 de Maio de 2014.

PONTES, Reinaldo Nobre. *Mediação e Serviço Social*. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

POUPART, Jean. A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In: *Poupart, Jean et al. A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos*. São Paulo: Vozes, 2008.

PROCOPIUCK, Mario. *Política Pública e Fundamentos da Administração Pública*. São Paulo: Atlas, 2013.

SAMPIERI, Roberto; COLLADO, Carlos; LUCIO, Pilar. Definição da Pesquisa a ser realizada: exploratória, descritiva, correlacional ou explicativa. In: *Metodologia de Pesquisa*. São Paulo: McGraw-Hill, 2006.

SANTOS, Milton. A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção. São Paulo, Edusp, 2002 apud BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *CapacitaSUAS Caderno 3 – Vigilância Socioassistencial: Garantia do Caráter Público da Política de Assistência Social*. Brasília, 2013e.

SANTOS, Cleyton. *Da escravidão à imigração: a transição do trabalho escravo para o trabalho livre Assalariado no Brasil*, 2003. Disponível em: <http://intertemas.unitoledo.br/revista/index.php/Juridica/article/viewFile/121/124>. Acesso em: 28 de maio de 2014.

SAWAIA, Bader. O sofrimento ético-político como categoria de análise da dialética exclusão/inclusão. In: *As artimanhas da exclusão: análise psicossocial e ética da desigualdade social*. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 2001.

SECCHI, Leonardo. *Política pública: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Thais. *A Vigilância Social na Política de Assistência Social: análise dos aspectos conceituais e operacionais no âmbito municipal*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social). Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social - UEL, Universidade Estadual de Londrina, 2011.

SILVA, Thais; RIZZOTTI, Maria. *A função da Vigilância Social na Política de Assistência Social: uma aproximação conceitual*. In: Anais do 5º Seminário Nacional estado e política social. 09 a 12 de outubro de 2011. Disponível em: [http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab\\_completos\\_politicas\\_seguridade/A\\_funcao\\_vigilancia\\_social\\_assistencia\\_social.pdf](http://cac.php.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario6/arqs/Trab_completos_politicas_seguridade/A_funcao_vigilancia_social_assistencia_social.pdf). Acesso em: 01 de julho de 2014.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. *A Assistência Social no Brasil 1983-1990: Carta – Tema*. 2.ed. São Paulo, Cortez, 1995.

SPOSATI, Aldaíza Oliveira. *A menina LOAS*. 5.ed. São Paulo, Cortez, 2010.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepções e Gestão da Proteção Social Não Contributiva no Brasil*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. UNESCO, 2009.

SPOSATI, Aldaíza. *O primeiro ano do Sistema Único de Assistência Social*. In: Serviço Social & Sociedade, nº 87, set. 2006.

TELLES, Vera. *A “nova questão social” brasileira: ou como as figuras de nosso atraso viraram símbolo de nossa modernidade*. In: CADERNO CRH, Salvador, n. 30/31, p. 85-

110, jan./dez. 1999. Disponível em: <http://www.cadernocrh.ufba.br>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

VIGNOLI, Jorge R. *Vulnerabilidade sociodemográfica: artigos e novos riscos para a América Latina e o Caribe*, 2002. Disponível em: [http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab\\_cap\\_4\\_pgs\\_9-142.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/textos/publicacoes/livros/vulnerabilidade/arquivos/arquivos/vulnerab_cap_4_pgs_9-142.pdf). Acesso em: 28 de maio de 2014.

WALDMAN, Eliseu. *Vigilância Epidemiológica, Sanitária e em Saúde Pública. A Discussão de Novas Propostas de Reorganização das Estruturas*. In: *Saúde e Sociedade*. 4 (1/2) p. 133 a 136, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v4n1-2/28.pdf>. Acesso em: 01 de julho de 2014.

YAZBEK, Maria Carmelita. *Classes Subalternas e Assistência Social*. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

## ANEXO

### ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA<sup>48</sup>

1. Quando e por que surgiu o conceito de vigilância socioassistencial na política de Assistência Social?
2. Considerando a influência do modelo SUS na construção do SUAS, a ideia da Vigilância Socioassistencial tem alguma relação com a vigilância epidemiológica?
3. Houveram variações/mudanças nesse conceito no decorrer do tempo – de 2004, quando é publicada a PNAS até os dias atuais? Por quê?
4. Atualmente, qual é o conceito/o entendimento utilizado pelo MDS sobre a vigilância socioassistencial?
5. Porque a Vigilância Socioassistencial é considerada pela PNAS e demais normativas da assistência como função da política de Assistência Social?
6. Qual a relação desta com as outras funções da política? Como deve ser desenvolvida?
7. Enquanto especialista, como avalia/percebe a compreensão dos gestores da política da assistência das demais esferas – estadual e municipal? Há a percepção da VS como função?
8. Considerando o histórico punitivo das políticas sociais, especialmente da assistência no lato senso, como avalia a escolha da terminologia "vigilância"?
9. Como está estruturada atualmente a Vigilância Socioassistencial na esfera federal? Quais suas principais ações? Como tais ações têm se desdobrado nos estados e municípios.
10. Como é a articulação da Coordenação de Vigilância Socioassistencial com os outros “setores” da Secretaria Nacional de Assistência Social do MDS? E com estados e municípios?
11. Considerando que a NOB/SUAS 2012 trabalha a avaliação e o monitoramento no mesmo capítulo (Cap. VII) da Vigilância; e a última Conferência Nacional da Assistência Social o eixo 2 relacionava VS com planejamento, acompanhamento e monitoramento; qual seria a relação da VS com essas “fases” da gestão?
12. Há polêmicas/discussões internas sobre a vigilância socioassistencial no âmbito da gestão federal? Se sim, quais as razões: o conceito, os métodos empregados...
13. A partir do seu acúmulo nessa área, poderia me apontar quais seriam as limitações e as potencialidades da vigilância socioassistencial?
14. Para finalizar, poderia citar as principais bibliografias – tanto do MDS, quanto externa, que considera importante para se compreender a vigilância socioassistencial?

---

<sup>48</sup> O presente anexo consolidou as perguntas feitas aos entrevistados. As questões aqui sistematizadas foram feitas conforme o perfil de cada especialista e o lugar de fala deste. Assim, nem todas as perguntas foram feitas a todos os entrevistados.